



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 21/01/2016

KMP.573.52.2014

**Pani
Anna Zalewska
Minister Edukacji Narodowej**

Wielce Szanowna Pani Minister,

Krajowy Mechanizm Prewencji (dalej: KMP) od kilku lat sygnalizuje jako problem systemowy, brak rozwiązań dotyczących sytuacji nieletnich, będących w ciąży oraz nieletnich matek i ich dzieci po urodzeniu, przebywających w placówkach resocjalizacyjnych. Nieletnie przebywają w placówkach podległych Ministerstwu Edukacji Narodowej (młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, dalej: MOW) oraz Ministerstwu Sprawiedliwości (schroniskach dla nieletnich, zakładach poprawczych). Według danych Ośrodka Rozwoju Edukacji w 2014 r. w MOW przebywało 126 nieletnich w ciąży.

W dniu 29 grudnia 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich - prof. Irena Lipowicz zwróciła się w tej sprawie do ówczesnego Ministra Sprawiedliwości Cezarego Grabarczyka, przesyłając również pismo do wiadomości ówczesnej Minister Edukacji Narodowej Joanny Kluzik – Rostkowskiej wnosząc o przygotowanie niezbędnych regulacji prawnych w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich. Do chwili obecnej regulacje w tej mierze nie zostały przygotowane.

Rzecznik Praw Obywatelskich działając w oparciu o art. 19 pkt c Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania¹, przedstawił opinię do projektu rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2015 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach (projekt² z dnia 7 sierpnia 2015 r.).

¹ Protokół został przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192).

² <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Projekt%20MEN%20z%20dnia%207.08.2015%20r.pdf>

W swojej opinii³ RPO pozytywnie ocenił regulację (§ 15 projektowanego rozporządzenia⁴), która określała zakres pomocy udzielanej wychowance w ciąży oraz po urodzeniu dziecka. Ta ocena wynikała z faktu, iż w projekcie przewidziano, że MOW w porozumieniu z innymi podmiotami zapewnia nieletniej matce stały kontakt z dzieckiem, możliwość sprawowania opieki nad dzieckiem poza czasem nauki w szkole oraz udział w jego wychowywaniu. Oprócz tego RPO odniósł się do innych kwestii będących przedmiotem regulacji.

W odpowiedzi⁵ na powyższe uwagi Tadeusz Sławecki - Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej wskazał, że „*intencją przepisu nie było umożliwienie przebywania w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych nieletnim matkom wraz z dziećmi, lecz umożliwienie nieletniej matce, w miarę możliwości, udziału w sprawowaniu opieki nad dzieckiem*”. Podkreślił, że małoletnie dziecko nie może pozostawać pod wyłączną pieczą rodzica, któremu - z uwagi na wiek - nie przysługuje władza rodzicielska, jednocześnie zaznaczając, że władza rodzicielska przysługuje wyłącznie osobie pełnoletniej posiadającej pełną zdolność do czynności prawnej. W sytuacji gdy oboje rodzice są niepełnoletni, zgodnie z art. 94 § 3 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (dalej k.r.o.), dla dziecka musi być ustanowiony opiekun prawny, który będzie jego przedstawicielem ustawowym. Jednocześnie na mocy art. 32 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁶ ustanawiana jest dla dziecka rodzina zastępcza, bowiem piecza zastępcza sprawowana jest w przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez rodziców. W opinii Tadeusza Sławeckiego - Sekretarza Stanu pozostawienie dziecka z jego nieletnią matką w MOW byłoby sprzeczne z zasadami powyższej regulacji.

W tej sytuacji, zmodyfikowano przepis dotyczący możliwości sprawowania opieki nad dzieckiem przez nieletnią w MOW poprzez wskazanie, że „*młodzieżowy ośrodek wychowawczy wspiera nieletnią matkę w uczestniczeniu w bieżącej pieczy nad dzieckiem*”

³ <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Uwagi%20do%20projektu.pdf>

⁴ Pierwotne brzmienie § 15. 1. *Nieletniej wychowance w ciąży młodzieżowy ośrodek wychowawczy zapewnia odpowiednią opiekę oraz przygotowanie do roli rodzicielskiej.*

2. *Nieletniej wychowance w ciąży oraz po urodzeniu dziecka młodzieżowy ośrodek wychowawczy zapewnia:*

1) *wyżywienie dostosowane do potrzeb wychowanki oraz potrzeb dziecka;*
2) *opiekę i pomoc psychologiczną, w szczególności w zakresie budowania więzi i nawiązywania kontaktów z dzieckiem oraz zaspokajania jego potrzeb.*

3. *O ciąży wychowanki i urodzeniu przez nią dziecka dyrektor młodzieżowego ośrodka wychowawczego zawiadamia jej rodziców i właściwy sąd rodzinny.*

4. *Młodzieżowy ośrodek wychowawczy, w porozumieniu z sądem rodzinnym, oraz za zgodą rodziców nieletniej wychowanki, we współpracy z ośrodkiem pomocy społecznej i podmiotem leczniczym, zapewnia nieletniej matce stały kontakt z dzieckiem, możliwość sprawowania opieki nad dzieckiem poza czasem nauki w szkole oraz udział w jego wychowywaniu.*

⁵ <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20Sekretarza%20Stanu%20w%20MEN%20z%20dnia%2010.11.2015%20r.%20w%20sprawie%20opinii%20RPO%20dot.%20projektu.pdf>

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 332, z późn. zm.

i w jego wychowaniu, chyba że sąd opiekuńczy postanowi inaczej, zgodnie z art. 96 § 2 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy”.

W cytowanym brzmieniu przepis został przyjęty w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach⁷, które wejdzie w życie 1 września 2016 r.⁸

Należy zauważyć, iż z pierwotnego brzmienia § 15 ust. 4 projektowanego rozporządzenia (***MOW [...] zapewnia nieletniej matce stały kontakt z dzieckiem, możliwość sprawowania opieki nad dzieckiem poza czasem nauki w szkole oraz udział w jego wychowywaniu***) można było wnioskować, iż intencją projektodawcy było, aby umożliwić przebywanie nieletnim matkom z dziećmi w MOW. Wskazywało na to kilka okoliczności, a w szczególności fakt, iż kontakt nieletniej matki z dzieckiem miał być stały, a nieletnia miała zajmować się dzieckiem, poza czasem nauki w szkole oraz uczestniczyć w jego wychowaniu. Trudno wyobrazić sobie sytuację, w której nieletnia mogłaby stale mieć kontakt z dzieckiem i sprawować nad nim opiekę, w sytuacji gdy ona i dziecko będą przebywali w różnych miejscach (nieletnia w MOW, a dziecko poza placówką).

Nie negując przywołanych przez Tadeusza Sławeckiego - Sekretarza Stanu regulacji, nie można tracić z pola widzenia faktu, iż nieletnia matka przebywająca w MOW może sprawować bieżącą pieczę nad dzieckiem, nawet nie posiadając władzy rodzicielskiej, co wyraźnie wynika z art. 96 § 2 k.r.o. W doktrynie G. Jędrejek wskazuje, iż „nowelizacja k.r.o. z 2008 r. dodała do art. 96 paragraf drugi, zgodnie z którym rodzice, którzy nie mają pełnej zdolności do czynności prawnych, uczestniczą w sprawowaniu bieżącej pieczy nad dzieckiem i w jego wychowaniu, chyba że inaczej postanowi sąd opiekuńczy. Ustawodawca nie przyznał wymienionym rodzicom ograniczonej władzy rodzicielskiej, a jedynie usankcjonował faktyczną pieczę, sprawowaną najczęściej przez małoletnie matki”⁹. Z kolei T. Sokołowski, oceniając możliwość sprawowania faktycznej pieczy małoletniej nad jej dzieckiem wskazuje, że „należy tutaj przyjąć, że co do zasady wykonywanie bieżącej pieczy przez matkę dziecka, także małoletnią, jest zgodne z jego dobrem, a odmienne postanowienie sądu uzasadnione być może w szczególności wadliwą postawą małoletniej matki, a zwłaszcza jej zniechęceniem do wykonywania pieczy lub istotnym i trwałym zaniedbywaniem obowiązków względem dziecka, a także spowodowaniem poważnego zagrożenia jego dobra”¹⁰. O ile zatem faktyczna piecza może być stale wykonywana przez nieletnie matki, które nie znajdują się w placówkach resocjalizacyjnych, o tyle nieletnie

⁷ Dz. U. poz. 1872.

⁸ Wyjątek stanowi § 15 rozporządzenia, który wejdzie w życie 1 stycznia 2017 r.

⁹ G. Jędrejek, *Komentarz do art. 96 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*, LEX, 2014.

¹⁰ T. Sokołowski, *Komentarz do art. 96 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*, LEX, 2013.

matki z placówek resocjalizacyjnych są pozbawione tej możliwości, poprzez brak właściwych regulacji. Zgodzić się trzeba, że w sytuacji gdy postawa nieletniej matki nie będzie wskazywała na jej gotowość w sprawowaniu faktycznej pieczy to sąd nie powinien wyrazić na to zgody. Jednakże nieletnia matka powinna mieć zagwarantowaną możliwość jej sprawowania.

Rozpatrując sytuację nieletnich matek przebywających w MOW, nie można tracić z pola widzenia, także innych regulacji k.r.o., tj. art. 113, który w § 1 stanowi, że *niezależnie od władzy rodzicielskiej rodzice oraz ich dziecko mają prawo i obowiązek utrzymywania ze sobą kontaktów*. W § 2 art. 113 k.r.o. określa natomiast, iż *kontakty z dzieckiem obejmują w szczególności przebywanie z dzieckiem (odwiedziny, spotkania, zabieranie dziecka poza miejsce jego stałego pobytu) i bezpośrednie porozumiewanie się, utrzymywanie korespondencji, korzystanie z innych środków porozumiewania się na odległość, w tym ze środków komunikacji elektronicznej*. Ustawodawca nie uzależnia prawa i obowiązku rodziców do utrzymywania kontaktów z dzieckiem od władzy rodzicielskiej. Jednocześnie podając definicję otwartą kontaktu z dzieckiem, wskazuje na potrzebę przebywania z dzieckiem i porozumiewania się z nim, co będzie możliwe wówczas gdy przynajmniej jedno z rodziców będzie przebywało w dzieckiem.

Trzeba zauważyć również, że sytuacja nieletnich matek przybywających w MOW bez swoich dzieci może naruszać zapisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹¹, tj. art. 18, 47 i 71 ust. 2.

W myśl art. 18 Konstytucji RP *małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej*. Ochronę wartości określonych w art. 18 Konstytucji RP trzeba traktować jako wskazanie zasady polityki (celu, zadania) władz publicznych¹². Oznacza to „sytuację w której państwo działając przez swoje organy, tak w sferze stanowienia, jak i stosowania prawa nie dopuszcza się zagrożenia małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa ze strony obcych podmiotów w sferze moralnej, społecznej, gospodarczej, obyczajowej czy religijnej”¹³.

Art. 47 Konstytucji RP, który stanowi, że *każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym*, nie jest realizowany przez władze publiczne w zakresie w jakim odnosi się do sytuacji nieletnich matek przebywających w placówkach resocjalizacyjnych i ich dzieci. Wynika to z faktu, iż ustawodawca nie przyjął właściwych norm prawnych w zakresie życia

¹¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

¹² L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Komentarz do art. 18, Tom III, Wyd. Sejmowe, Warszawa, s. 5.

¹³ J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 48.

rodzinnego nieletniej i jej dziecka, obejmujących możliwość sprawowania przez nieletnią opieki nad dzieckiem, podczas jej pobytu w placówce.

Obecna sytuacja nieletnich matek nie uwzględnia także treści art. 71 ust. 2 Konstytucji RP, w myśl którego *matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa*. Ze wskazanej normy konstytucyjnej ponownie przebija obowiązek władz publicznych do zapewnienia pomocy, która ma mieć charakter „szczególny”, a więc wykroczać poza zakres zwykłego uwzględnienia potrzeb rodziny.

Mając na uwadze powyższe regulacje konstytucyjne oraz przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego można przyjąć, iż obowiązujące przepisy nie zakazują stałego przebywania nieletniej z dzieckiem w MOW, pod warunkiem wykonywania bieżącej pieczy, o której mowa w art. 96 § 2 k.r.o. i przy zapewnieniu właściwych warunków w placówce dla matki i dziecka.

Specyficzna praktyka - w obecnej sytuacji prawnej - wykształciła się w MOW w Czaplunku gdzie, nieletnie matki przebywają stale z dziećmi. W tej placówce, opiekunem prawnym dziecka nieletniej są pracownicy MOW, a pieczę w ramach rodziny zastępczej sprawują ci pracownicy bądź zawodowa rodzina zastępcza z Czaplinka, co umożliwia finansowanie pobytu dziecka w MOW. Trzeba wskazać, iż kwestia finansowania pobytu dziecka w MOW - w przypadku przyjęcia, że nieletnia może stale przebywać z dzieckiem w MOW - również wymaga regulacji, obecnie bowiem środki finansowe na utrzymanie dziecka są wypłacane rodzinie zastępczej. Pracownicy MOW jako opiekunowie prawni nie występują w trybie art. 156 k.r.o. o zgodę sądu na sprawowanie faktycznej pieczy, o której mowa w art. 96 § 2 k.r.o. nad dzieckiem przez nieletnią. Takie działanie – w doktrynie – jest określane jako dopuszczalne. T. Sokołowski komentując treść art. 96 k.r.o. podnosi, iż „uwarunkowania związane z wiekiem i stopniem dojrzałości uwzględnić należy w sytuacji, gdy oboje rodzice są małoletni. Wówczas ze wskazanych już względów pierwszeństwo w sprawowaniu bieżącej pieczy nad dzieckiem przyznać należy matce z uwagi na naturalne uwarunkowania biologiczne, psychologiczne i społeczne związane z podjęciem przez nią pieczy nad dzieckiem. W takiej sytuacji dla dziecka ustanowiony jest opiekun, który **ma obowiązek** umożliwienia rodzicom dziecka współwykonywania bieżącej pieczy, ponieważ decyzja o braku umożliwienia tego współwykonywania pieczy należy wyłącznie do sądu, zgodnie z art. 96 § 2 *in fine* k.r.o. Opiekun może natomiast podjąć decyzję o powierzeniu wykonywania pieczy matce dziecka (lub jego ojcu, co jednak stanowi sytuację wyjątkową), jeżeli podczas współwykonywania bieżącej pieczy matka dziecka wykaże właściwą postawę opiekuńczą wobec dziecka. Jeżeli opiekun mieszka razem z rodzicem dziecka, a zwykle jest to córka osoby opiekuna, nie wymaga to uzyskania zezwolenia sądu. Natomiast ewentualna późniejsza zmiana tej decyzji opiekuna może być podjęta tylko z ważnych powodów

i wymaga już zezwolenia sądu udzielonego na podstawie art. 156 k.r.o.”¹⁴. W przypadku placówki resocjalizacyjnej jaką jest MOW, opiekun nie mieszka razem z rodzicem dziecka, czyli nieletnią, jednakże pracując w tym miejscu, niemalże stale sprawuje opiekę nad dzieckiem.

Rzecznik Praw Obywatelskich od kilku lat stara się o dokonanie takich zmian w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich, które usankcjonują praktykę sprawowania faktycznej pieczy nieletniej nad dzieckiem w placówce resocjalizacyjnej i określą ramy pomocy udzielanej nieletniej podczas jej pobytu w placówce z dzieckiem. Pewne regulacje mogą oczywiście znajdować się w aktach podustawowych, winny one jednak respektować przepisy Konstytucji RP oraz k.r.o., które gwarantują stałe przebywanie matki z dzieckiem.

Reasumując, stwierdzić należy, iż zasadny wydaje się powrót do pierwotnego brzmienia § 15 ust. 4 rozporządzenia, który zakładał stałe przebywanie nieletniej z dzieckiem. W mojej ocenie nieletnie matki powinny mieć możliwość sprawowania bieżącej pieczy w MOW, a nie jedynie na zasadzie pojedynczych spotkań, gdy dziecko nieletniej przebywa z dala od niej.

Mając na uwadze powyższe uprzejmie proszę o odniesienie się do sygnalizowanego zagadnienia i przedstawienie stanowiska Pani Minister w niniejszej sprawie.

Z wyrazami szacunku,
Bodur

¹⁴ T. Sokołowski, *op. cit.*