

BEOS-1277/25

Warszawa, 4 sierpnia 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS - III. 020.159.13.2025

Data wpływu 04. 08. 2025

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej
(druk sejmowy nr 1456)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu oraz Deklarowanymi Skutkami Regulacji (DSR) proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu, jakim jest niedostateczna ochrona dobra dziecka oraz brak zapewnienia dzieciom stabilnych i bezpiecznych warunków wychowawczych w przypadku konieczności umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. W ocenie Wnioskodawców procedury dotyczące pieczy zastępczej, w szczególności w zakresie tymczasowego powierzania opieki nad dzieckiem osobom spokrewnionym, nie funkcjonują w sposób zadowalający. Brak jest też odpowiednich podstaw prawnych do udzielania wsparcia finansowego i psychologicznego osobom spokrewnionym sprawującym tymczasową opiekę nad dzieckiem.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje zmianę przepisu art. 35 ust. 2 oraz dodanie przepisu art. 35a w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹ (dalej: ustawa o wspieraniu rodziny). Zważywszy że w obowiązującej ustawie o wspieraniu rodziny znajduje się przepis art. 35a, należy przyjąć założenie, że intencją Wnioskodawców jest – zgodnie z brzmieniem zdania wstępnego art. 1

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 49.

pkt 2 projektu („po art. 35 dodaje się art. 35a”) – dodanie w ustawie o wspieraniu rodziny nowej jednostki redakcyjnej, a nie zmiana obowiązującego art. 35a tej ustawy.

Zgodnie z proponowanym art. 35 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny w przypadku konieczności umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej dziecko umieszcza się w pierwszej kolejności w rodzinie zastępczej spokrewnionej, chyba że istnieją wyraźne i uzasadnione przeciwwskazania potwierdzone przez sąd opiekuńczy lub opinię biegłego psychologa. Zmiana art. 35 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny będzie oznaczała uchylenie przepisu, zgodnie z którym w przypadku pilnej konieczności, na wniosek lub za zgodą rodziców, możliwe jest umieszczenie dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej na podstawie umowy zawartej pomiędzy rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka a właściwym starostą.

Proponowany art. 35a ustawy o wspieraniu rodziny określa zasady i procedurę postępowania w przypadku istnienia osób spokrewnionych gotowych do sprawowania opieki nad dzieckiem, umożliwiając osobie spokrewnionej tymczasowe objęcie opieki, oraz określa przesłanki odstąpienia od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej u osoby spokrewnionej. Osoba spokrewniona, która tymczasowo będzie sprawować opiekę nad dzieckiem, będzie miała prawo do wsparcia finansowego i psychologicznego na takich samych zasadach jak rodziny zastępcze.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W celu zidentyfikowania przepisów regulujących rozwiązanie analogiczne do proponowanego w projekcie (przyznania pierwszeństwa spokrewnionej rodzinie zastępczej w przypadku konieczności umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej) przeprowadzono przegląd zagranicznych regulacji prawnych dotyczących pieczy zastępczej

Zagraniczne akty prawne, które regulują sprawowanie pieczy nad dzieckiem w przypadku niemożności zapewnienia opieki i wychowania przez rodziców, przewidują okoliczności, w których dopuszczalne jest umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej. Tylko nieliczne spośród zagranicznych aktów prawnych odnoszą się w jakikolwiek sposób do kwestii sprawowania opieki przez krewnych (dalszą rodzinę).

Poniżej przywołano, jako przykład nielicznych rozwiązań prawnych zawierających odniesienie do krewnych lub dalszej rodziny, uregulowania obowiązujące w Finlandii i Rumunii. Należy jednak zaznaczyć, że omówione

przepisy nie mogą zostać uznane za pełny odpowiednik rozwiązania przewidzianego w projekcie. Prawo fińskie nakazuje zbadać możliwość powierzenia opieki krewnym, jednak nie przewiduje obowiązku umieszczania dziecka w pierwszej kolejności w rodzinie zastępczej spokrewnionej. Prawo rumuńskie wyraża preferencję na rzecz określonych form opieki, lecz opiekę sprawowaną przez dalszą rodzinę oraz przez niespokrewnioną rodzinę zastępczą uznaje za rozwiązania równorzędne. Cel regulacji stanowi bowiem uprzywilejowanie tych form opieki względem opieki instytucjonalnej (np. domu dziecka).

Zgodnie z art. 32 fińskiej ustawy o dobrostanie dziecka², przed umieszczeniem dziecka w pieczy zastępczej należy zbadać możliwość powierzenia opieki rodzicowi, z którym dziecko na co dzień nie przebywa, krewnym lub innym osobom bliskim dziecku, a także możliwość udziału tych osób w zapewnieniu dziecku wsparcia. To postępowanie może zostać pominięte, jeżeli wymaga tego pilny charakter sprawy albo zachodzi inna uzasadniona przyczyna. Z kolei art. 64 ust. 3 rumuńskiej ustawy o ochronie i wspieraniu praw dziecka³ ustanawia przesłanki, którymi należy kierować się umieszczając dziecko w pieczy zastępczej, wskazując m.in., że należy dążyć do umieszczenia dziecka w pierwszej kolejności u dalszej rodziny lub w rodzinie zastępczej (przez dalszą rodzinę rozumie się krewnych dziecka, do trzeciego stopnia włącznie, z którymi dziecko lub jego rodzina utrzymuje stosunki osobiste i bezpośrednie kontakty).

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Przepisy regulujące pieczę zastępczą znajdują się w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁴ (dalej: KRO); zob. art. 112¹ i n. KRO. Zgodnie z art. 112² KRO organizację, funkcjonowanie oraz finansowanie rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka, placówek opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych i interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych oraz zasady określające kryteria wiekowe dzieci umieszczanych w tych placówkach i ośrodkach, regulują przepisy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Piecza „zastępcza” zastępuje pieczę sprawowaną przez rodziców (tę pierwotną i naturalną) w tym znaczeniu, że trwa przez czas do tego konieczny. Ten czas może być długi (do osiągnięcia przez dziecko pełnoletności), ale okresowo podlega weryfikacji co do zasadności kontynuacji pieczy przez środowisko zastępcze. Piecza zastępcza jest bowiem nastawiona na przywrócenie dziecka rodzinie. Ten efekt może nie nastąpić, co jednak nie zmienia faktu, że taki właśnie

² Lastensuojelulaki 417/2017, tekst w j. fińskim: <https://www.finlex.fi/en/legislation/collection/2007/417> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 04 VIII 2025 r.].

³ Lege 272 din 21 iunie 2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, tekst w j. rumuńskim: <https://legislatie.just.ro/public/detaliidocument/156097>.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 2809, ze zm.

jest cel tej instytucji. Podstawowym celem umieszczenia dziecka poza rodziną, w jednej z form pieczy zastępczej, jest reintegracja jego rodziny⁵.

Zgodnie z art. 2. ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny system pieczy zastępczej to zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienie dzieciom czasowej opieki i wychowania w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców. Jak wynika z art. 32 i 34 ustawy o wspieraniu rodziny piecza zastępcza jest sprawowana w przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez rodziców. Pieczę zastępczą organizuje powiat. Piecza zastępcza jest sprawowana w formie: 1) rodzinnej; 2) instytucjonalnej.

Formami rodzinnej pieczy zastępczej są: 1) rodzina zastępcza: a) spokrewniona, b) niezawodowa, c) zawodowa, w tym zawodowa pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego i zawodowa specjalistyczna; 2) rodzinny dom dziecka.

Instytucjonalna piecza zastępcza jest sprawowana w formie: 1) placówki opiekuńczo-wychowawczej; 2) regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej; 3) interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego.

W odniesieniu do umieszczania dzieci w instytucjach pieczy zastępczej można wyróżnić dwa tryby. Pierwszy określa się jako tryb o charakterze sądowym z uzupełniającym (sprowadzającym się do wykonania orzeczenia sądu) udziałem organów administracyjnych. Drugim trybem umieszczania dziecka w pieczy zastępczej jest postępowanie prowadzone na wniosek rodziców o umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej lub placówce, lub też na wniosek złożony w tym zakresie za zgodą rodziców przez samo dziecko. Postępowanie o umieszczenie w rodzinie zastępczej toczy się wówczas przed starostą i może zostać zwieńczone zawarciem umowy cywilnoprawnej pomiędzy starostą a rodziną zastępczą lub też – gdy chodzi o umieszczenie w placówce opiekuńczo-wychowawczej – toczy się ono przed dyrektorem placówki, który ma kompetencje do samodzielnego przyjęcia dziecka⁶. Działania podejmowane przez sąd mają charakter obligatoryjny, natomiast tryb umowny ma charakter fakultatywny.

Należy też pamiętać, że zasadą jest umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej na podstawie orzeczenia sądu. Wyjątkiem jest zawarcie umowy z art. 35 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny. Możliwe jest też umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej wobec doprowadzenia przez Policję lub Straż Graniczną; wniosku rodziców, dziecka lub innej osoby trzeciej; oraz trybu określonego w art. 12a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej⁷. W przypadku umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej bez orzeczenia sądu, dalszy pobyt dziecka w pieczy zastępczej jest zawsze uzależniony od wydania takiego orzeczenia.

Artykuł 35 ust. 1-4 ustawy o wspieraniu rodziny stanowi, że:

„1. Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej następuje na podstawie orzeczenia sądu, z zastrzeżeniem ust. 2 oraz art. 35a, art. 58 ust. 1 pkt 2 i 3 i art. 103 ust. 2 pkt 2 i 3.

⁵ Tak M. Andrzejewski [w:] *System prawa prywatnego. Prawo rodzinne i opiekuńcze*, t. 12, red. T. Smoczyński, Warszawa 2011, s. 391, nb 3. Literaturę dotyczącą pieczy zastępczej przedstawia m.in. J. Gudowski, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2021, s. 636 i n.

⁶ M. Andrzejewski [w:] *System...op.cit.*, s. 464 i n.

⁷ Dz. U. 2024 r. poz. 1673.

2. W przypadku pilnej konieczności, na wniosek lub za zgodą rodziców dziecka, możliwe jest umieszczenie dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej na podstawie umowy zawartej między rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka a starostą właściwym ze względu na miejsce zamieszkania tej rodziny lub miejsce prowadzenia rodzinnego domu dziecka, z zastrzeżeniem art. 54 ust. 3d i art. 60 ust. 5. O zawartej umowie starosta zawiadamia niezwłocznie sąd.

3. Do umowy stosuje się odpowiednio przepisy art. 54 ust. 3 pkt 1-4, 11 i 14, ust. 4 i 6-8.

4. Umowa wygasa z chwilą zakończenia przez sąd postępowania z zakresu pieczy zastępczej.”⁸.

Można mieć wątpliwości, czy intencją Wnioskodawców była rezygnacja z możliwości zawierania umowy, o której stanowi art. 35 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny.

W projekcie zrezygnowano z kwalifikacji „pilnej konieczności”⁹, pozostawiając jedynie wymóg „konieczności”. Zrezygnowano także ze sformułowania „na wniosek lub za zgodą rodziców dziecka”, co będzie skutkowało m.in. brakiem wymogu zgody rodziców na umieszczenie dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej na tle powołanej regulacji. Może też pojawić się pytanie, czy celem Wnioskodawców było całkowite wyeliminowanie możliwości złożenia wniosku o umieszczenie dziecka w pieczy przez rodziców.

Zważywszy że w projekcie proponuje się zmianę art. 35 ust. 2, przy jednoczesnym pozostawieniu ust. 3 i 4, dotychczasowa regulacja zostanie pozbawiona kluczowych elementów wynikających z obecnego brzmienia art. 35 ust. 2, co uniemożliwi jej stosowanie. Ponadto, doniosłość prawna pozostawionych w mocy ust. 3 i 4 w art. 35 będzie wywoływać wątpliwości, ponieważ nie są one spójne z projektowaną treścią art. 35 ust. 2. We wskazanym zakresie stosunek projektowanych przepisów do przepisów obowiązujących pozostaje niejasny¹⁰.

⁸ O zawartej umowie starosta ma obowiązek zawiadomić niezwłocznie sąd. Na skutek zawiadomienia sąd, na podstawie art. 579¹ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.), powinien niezwłocznie wszcząć postępowanie opiekuńcze, które może zakończyć się wydaniem postanowienia o dalszym umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej/rodzinnym domu dziecka. Orzeczenie o umieszczeniu dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej z dniem uprawomocnienia się zastępuje umowę, która wygasa z chwilą zakończenia postępowania z zakresu pieczy zastępczej. Szerzej o umowie zob. B. Królak, *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, Legalis, komentarz do art. 35. Zob. też S. Nitecki [w:] *Wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej. Komentarz*, red. A. Wilk, S. Nitecki, Warszawa 2024, Lex, komentarz do art. 35.

⁹ Sformułowanie „pilna potrzeba” odpowiada w praktyce przesłance ograniczenia władzy rodzicielskiej, jaką jest „zagrożenie dobra dziecka” (por. art. 109 § 1 KRO).

¹⁰ Dodatkowo wątpliwości interpretacyjne mogą powstać na tle stosunku projektowanego art. 35 ust. 2, (który odnosząc się do rodziny zastępczej spokrewnionej wspomina o dziadkach, pełnoletnim rodzeństwie lub innych krewnych w linii bocznej) do obowiązującego art. 41 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny, zgodnie z którym: „2. Rodzinę zastępczą spokrewnioną tworzą małżonkowie lub osoba, o których mowa w ust. 1, będący wstępnymi lub rodzeństwem dziecka.”. W literaturze, na tle art. 41 ustawy o wspieraniu rodziny, wskazuje się, że wszystkie inne osoby, nawet spokrewnione albo spowinowacane z dzieckiem, ale niewymienione w art. 41 ust. 2 ustawy, będą mogły utworzyć rodzinę zastępczą zawodową lub rodzinę zastępczą niezawodową. Tak K. Tryniszewska [w:] *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, Warszawa 2015, Lex, komentarz do art. 41.

W projekcie proponuje się wprowadzenie art. 35a, mimo że taki przepis już obowiązuje ¹¹. Konieczne jest zatem doprecyzowanie, czy zamiarem Wnioskodawców jest: a) uchylenie obecnie obowiązującego art. 35a i zastąpienie go przepisem o nowej treści, czy też b) wprowadzenie obok art. 35a dodatkowej regulacji precyzującej obowiązki sądu. Jak już zaznaczono w pkt. II opinii, wydaje się, że intencją Wnioskodawców jest – zgodnie z brzmieniem zdania wstępnego art. 1 pkt 2 projektu („po art. 35 dodaje się art. 35a”) – dodanie w ustawie o wspieraniu rodziny nowej jednostki redakcyjnej, a nie zmiana obowiązującego art. 35a tej ustawy.

Zgodnie z projektowanym art. 35a w przypadku istnienia osób spokrewnionych gotowych do sprawowania opieki nad dzieckiem, sąd opiekuńczy obowiązany jest:

- 1) niezwłocznie przeprowadzić ocenę ich zdolności opiekuńczych¹²,
- 2) umożliwić im tymczasowe objęcie opieki do czasu zakończenia procedury związanej z oceną ich zdolności opiekuńczych.

Ponadto odstępianie od umieszczenia dziecka u osoby spokrewnionej możliwe jest wyłącznie po przedstawieniu:

- 1) pisemnego uzasadnienia,
- 2) dowodów na istnienie zagrożenia dla dobra dziecka lub braku zdolności wychowawczej osoby spokrewnionej.

Jak wynika z projektowanego art. 35a ust. 3, osoby spokrewnione, które tymczasowo sprawują opiekę nad dzieckiem, mają prawo do wsparcia finansowego i psychologicznego na takich samych zasadach, jak rodziny zastępcze.

Skutkiem wprowadzenia projektowanego art. 35a będzie nałożenie na sąd nowych obowiązków. Ponadto projektowane rozwiązanie spowoduje, że osoby spokrewnione gotowe do sprawowania opieki nad dzieckiem będą tymczasowo obejmować opiekę do czasu zakończenia procedury związanej z oceną ich zdolności opiekuńczych. Takie rozwiązanie może budzić pewne wątpliwości, zwłaszcza w sytuacji, gdyby następnie okazało się, że negatywnie oceniono zdolności opiekuńcze osób spokrewnionych.

Projektowana regulacja nakłada na sąd obowiązek sporządzenia pisemnego uzasadnienia i przedstawienia określonych dowodów w razie odstępiania od umieszczenia dziecka u osoby spokrewnionej. Powyższy wymóg wiąże się z dodatkowym obciążeniem sądów rodzinnych, a w efekcie może spowodować przedłużanie się postępowań.

Skutkiem projektowanej regulacji będzie także przyznanie osobom spokrewnionym, które tymczasowo sprawują opiekę nad dzieckiem, prawa do wsparcia finansowego¹³ i psychologicznego na takich samych zasadach, jak rodziny zastępcze¹⁴.

W uzasadnieniu do projektu wskazano, że przepisy mają również zapobiec sytuacjom, w których dziecko trafia do instytucji opiekuńczych lub obcych rodzin

¹¹ Artykuł 35a ustawy o wspieraniu rodziny reguluje umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej w RP na podstawie orzeczenia sądu lub innego organu państwa obcego.

¹² Por. obowiązujący art. 42 ustawy o wspieraniu rodziny, w którym wskazano, komu może być powierzone pełnienie funkcji rodziny zastępczej oraz prowadzenie rodzinnego domu dziecka.

¹³ W ramach konsultacji społecznych wsparcie to oceniono pozytywnie. Zob. ID ankiety: 209701.

¹⁴ Por. art. 90 ustawy o wspieraniu rodziny.

zastępczych bez uprzedniego rozważenia możliwości opieki ze strony rodziny. Należy podkreślić, że z prowadzonych badań wynika, że w większości spraw dzieci zostają poddane pieczy osób spokrewnionych, najczęściej dziadków, co oznacza, że sądy w praktyce badają, czy dziecko może trafić do rodziny spokrewnionej (zob. pkt VI opinii)¹⁵.

W DSR wskazano, że skutkiem wprowadzonych zmian będzie wzmocnienie ochrony dobra dziecka. Trzeba jednak pamiętać, że pojęcie „dobra dziecka” należy do tzw. klauzul generalnych, co sprawia, że może być różnie interpretowane¹⁶. Nie jest zatem możliwa stanowcza prognoza, że prawnym skutkiem wprowadzonych zmian będzie wzmocnienie zasady ochrony dobra małoletniego.

W DSR podkreślono również, że projekt jest odpowiedzią na wydarzenia związane ze śmiercią chłopca, który zmarł w rodzinie zastępczej¹⁷. Poza tą informacją nie odniesiono się do konieczności nowelizacji przepisów. Podano też, że inne rozwiązania alternatywnie nie były rozważane. Uwzględniając statystyki, z których wynika, że wśród rodzin zastępczych dominują rodziny spokrewnione, należy oczekiwać wykazania potrzeby nowelizacji powołanych regulacji.

Należy też zaznaczyć, że trwają prace nad nowelizacją przepisów dotyczących systemu pieczy zastępczej¹⁸. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu zmiany mają m.in. przyczynić się do usprawnienia procedur związanych z ustanawianiem rodzinnej pieczy zastępczej poprzez lepszą wymianę informacji o wolnych miejscach w pieczy zastępczej na terenie kraju.

Omawiany projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji (BEOS) Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁹. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu²⁰.

¹⁵ Dodatkowo przepis regulujący formy rodzinnej pieczy zastępczej wymienia rodzinę zastępczą spokrewnioną jako pierwszą. Por. np. Standardy umieszczania małoletnich w pieczy zastępczej w powiecie łęborskim, <https://lebork.naszepcpr.pl/pieczka-zastepcza/rodzinna/standardy-umieszczania-maloletnich-w-piecz-y-zastepczej-w-powiecie-leborskim>, w których w pkt 2 wskazano, że: „w przypadku konieczności umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, w pierwszej kolejności bierze się pod uwagę możliwość zabezpieczenia dziecka w rodzinie spokrewnionej (babcie, dziadkowie, rodzeństwo) lub niezawodowej (ciocie, wujkowie).”.

¹⁶ O definicjach dobra dziecka w literaturze i w orzecznictwie zob. D. Wybrańczyk, *Sytuacja prawna małoletniego dziecka rozwodzących się rodziców*, Warszawa 2022, s. 40 i n.

¹⁷ Zob. np. <https://www.gov.pl/web/po-warszawa-praga/komunikat-w-sprawie-sledztwa-dotyczacego-smierci-czteromiesiecznego-chlopca>; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-chlopiec-rodzina-zastepcza-smierc-prokuratura>. Na marginesie można odnotować, że nowelizacja przepisów w zaproponowanym brzmieniu nie wpłynęłaby na stan faktyczny, który był podstawą do przygotowania projektu.

¹⁸ Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, numer z wykazu UD166, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12391903>.

¹⁹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Łukasz Schreiber i poseł Marcin Warchoł), opinia BEOS z 3 VII 2025 r., BEOS-WPEiM-1278/25. W konkluzji powołanej opinii wskazano, że: „Przedmiot poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie jest objęty prawem Unii Europejskiej”.

²⁰ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Łukasz Schreiber i poseł Marcin Warchoł) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia BEOS z 3 VII 2025 r., BEOS-WPEiM-1279/25. Z powołanej opinii wynika, że projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

2.

Projekt dotyczy sfery życia rodzinnego poddanej pod ochronę przez art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Zaproponowane rozwiązania nie budzą wątpliwości z punktu widzenia zgodności z EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt

Projektowana ustawa wpływa bezpośrednio na:

- dzieci obejmowane pieczą zastępczą – na koniec 2024 r. w pieczy zastępczej przebywało 77 298 dzieci (w tym 59 842 w pieczy rodzinnej i 17 456 w pieczy instytucjonalnej), z czego 10 400 zostało przyjętych do rodzinnej pieczy zastępczej po raz pierwszy w 2024 r.²¹; w 2023 r. z rodzin naturalnych do wszystkich form pieczy zastępczej skierowanych zostało 14 901 dzieci (w tym 9 929 do rodzinnych form pieczy zastępczej i 4 972 do form instytucjonalnych)²²,
- rodziców biologicznych dzieci obejmowanych pieczą zastępczą,
- innych krewnych dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej – w szczególności dziadków, pełnoletnie rodzeństwo oraz krewnych w linii bocznej²³, w tym w szczególności:
 - osoby gotowe do sprawowania spokrewnionej pieczy zastępczej,
 - osoby spokrewnione sprawujące tymczasową opiekę nad dzieckiem, uwzględniając, że projektowana ustawa przyznaje im prawo do wsparcia finansowego i psychologicznego na takich samych zasadach, jak rodziny zastępcze (zob. pkt V opinii),
- sądy opiekuńcze – w zakresie w jakim zobowiązane zostaną do podejmowania wskazanych w projekcie działań, w przypadku „istnienia osób spokrewnionych gotowych do sprawowania opieki nad dzieckiem” (patrz projekt).

Ponadto projektowana ustawa będzie mogła pośrednio oddziaływać na:

- osoby i podmioty sprawujące pieczę zastępczą: rodziny zastępcze (spokrewnione, zawodowe i niezawodowe), rodzinne domy dziecka oraz podmioty sprawujące instytucjonalną pieczę zastępczą (placówki opiekuńczo-wychowawcze, regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne i interwencyjne ośrodki preadopcyjne) – na koniec 2024 r.

²¹ *Pieczą zastępczą w 2024 r. Informacja sygnałna*, GUS, 24 IV 2025, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/dzieci-i-rodzina/dzieci/pieczą-zastępczą-w-2024-r-,1.9.html>.

²² *Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2023 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* (druk 1004), Warszawa 2024, s. 11, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1004>.

²³ Krewni ci zostali wskazani w opiniowanym projekcie jako osoby sprawujące pieczę zastępczą spokrewnioną (zob. pkt V opinii).

funkcjonowało w Polsce 36 541 rodzin zastępczych (w tym 23 237 rodzin spokrewnionych, 11 113 rodzin niezawodowych i 1 604 rodzin zawodowych), 900 rodzinnych domów dziecka oraz 1 326 placówek instytucjonalnej pieczy zastępczej²⁴,

- organizatorów²⁵ i koordynatorów²⁶ rodzinnej pieczy zastępczej,
- powiatowe centra pomocy rodzinie, w zakresie w jakim pełnią one rolę organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej oraz są odpowiedzialne za tworzenie instytucjonalnej pieczy zastępczej,
- zarządy powiatów oraz starostów, w zakresie w jakim wykonują oni zadania z obszaru pieczy zastępczej,
- regionalne ośrodki polityki społecznej oraz wojewodów, w zakresie w jakim wykonują oni zadania z obszaru pieczy zastępczej,
- ośrodki pomocy społecznej, w zakresie w jakim udzielają one wsparcia rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych,
- inne jednostki organizacyjne systemu pieczy zastępczej, takie jak np. inne podmioty, którym zlecono realizację zadań z zakresu systemu pieczy zastępczej.

Tabela 1. Rodzinna i instytucjonalna piecza zastępcza – zestawienie danych (stan na 31 grudnia 2024 r.)

Rodzinne formy pieczy zastępczej					
rodziny zastępcze ogółem	rodziny zastępcze spokrewnione	rodziny zastępcze niezawodowe	rodziny zastępcze zawodowe	rodzinne domy dziecka	jednostki sprawujące rodzinną pieczę zastępczą (ogółem)
36 541	23 237	11 113	2 191	900	37 441
97,6%	62,1%	29,7%	5,8%	2,4%	100%
dzieci w rodzinach zastępczych ogółem	dzieci w rodzinach zastępczych spokrewnionych	dzieci w rodzinach zastępczych niezawodowych	dzieci w rodzinach zastępczych zawodowych	dzieci w rodzinnych domach dziecka	dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej (ogółem)
53 073	30 543	14 944	7 586	6 769	59 842
88,7%	51,0%	25,0%	12,7%	11,3%	100%
Instytucjonalne formy pieczy zastępczej					
placówki opiekuńczo-wychowawcze	regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne		interwencyjne ośrodki preadopcyjne	placówki sprawujące pieczę zastępczą (ogółem)	
1 311	12		3	1 326	
98,9%	0,9%		0,2%	100%	
wychowankowie placówek opiekuńczo-wychowawczych	wychowankowie regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych		wychowankowie interwencyjni	wychowankowie placówek sprawujących	

²⁴ *Pieczka zastępcza w 2024 r.*, op. cit.

²⁵ Zgodnie z art. 76 ustawy o wspieraniu rodziny, „organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest jednostka organizacyjna powiatu lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania”.

²⁶ Zgodnie z art. 77 ustawy o wspieraniu rodziny, „rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka obejmuje się, na ich wniosek, opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej”. W 2023 r. pod opieką 1 839 koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej znalazło się 27 593 rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka – vide *Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2023 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, op. cit., s. 19.

		h ośrodków preadopcyjnych	pieczę zastępczą (ogółem)
17 059	344	53	17 456
97,7%	2,0%	0,3%	100%

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane GUS²⁷.

B) Wpływ na społeczeństwo

Od kilku lat obserwowany jest w Polsce wzrost liczby dzieci, które powinny znaleźć się w pieczy zastępczej. Fakt, iż towarzyszy temu stały deficyt rodzin zastępczych oraz miejsc w placówkach wychowawczych powoduje, że systematycznie rośnie liczba dzieci oczekujących na umieszczenie w pieczy²⁸. Dzieci te często przebywają w rodzinach biologicznych, mimo wydania postanowienia o umieszczeniu w rodzinie zastępczej. Najczęstszymi bezpośrednimi powodami umieszczania dzieci w pieczy zastępczej są kolejno: nadużywanie alkoholu przez rodziców, pozostawienie dziecka bez opieki, śmierć rodzica, porzucenie dziecka, zaniedbywanie dziecka, osadzenie w zakładzie karnym, długotrwały pobyt w szpitalu, przemoc w rodzinie i choroba rodzica uniemożliwiająca sprawowanie opieki nad dzieckiem²⁹. Przy czym, co warto podkreślić, zdarzają się przypadki rodzin, w których współwystępuje wiele czynników zaburzających ich funkcjonowanie i z których dzieci umieszczane bywają w pieczy kilkakrotnie³⁰.

Mimo że dominującymi w Polsce formami pieczy są rodzinna piecza zastępcza oraz będąca jej rodzajem piecza spokrewniona, liczba sprawujących je placówek od kilku lat systematycznie maleje³¹. Jednym z powodów tak częstego występowania pieczy spokrewnionej jest fakt, iż sądy uznają za korzystniejsze dla dziecka pozostanie wśród krewnych, niż umieszczenie go u rodziny obcej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej³². Większość funkcjonujących obecnie spokrewnionych rodzin zastępczych stanowią rodziny, w których role rodziców zastępczych przejmują dziadkowie dziecka³³.

Dominacja pieczy zastępczej spokrewnionej pozostaje w zgodzie zarówno z założeniami przyjętego w Polsce konserwatywnego (marginalnego) modelu

²⁷ Piecza zastępcza w 2024 r., op. cit.

²⁸ J. Zaremba-Stanulewicz, *Pieczka zastępcza jako element systemu pomocy rodzinie – na przykładzie gminy Poznań*, „Studia Prawa Publicznego” 2025, nr 2 (50) <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/spp/article/view/47723>, s. 181-182.

²⁹ A. Prusinowska-Marek, *Praktyka sądowa w zakresie realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej*, „Prawo w Działaniu” 2019, nr 40, <https://pwwd.iws.gov.pl/wp-content/uploads/2020/02/Alina-Prusinowska-Marek.pdf>, s. 58.

³⁰ Zob. np. *Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2023 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, op. cit., s. 12.

³¹ „W latach 2014-2019 liczba podmiotów rodzinnych form pieczy zastępczej uległa zmniejszeniu o 6%, a największy spadek, tj. o 8% odnotowano wśród rodzin zastępczych niezawodowych. Na zbliżonym poziomie zmalała liczba rodzin spokrewnionych (o 7,3%).” – *Pomoc udzielana rodzinom zastępczym przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Informacja o wynikach kontroli*, NIK 2021, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/20/041/>, s. 6.

³² J. Matejek, *Rodzina zastępcza spokrewniona jako środowisko wychowawcze*, „Roczniki Pedagogiczne” 2015, tom 7(43), nr 4, <https://bibliotekanauki.pl/articles/1811233>, s. 127.

³³ M. Domański, *Wybrane zagadnienia orzekania o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej*, „Prawo w Działaniu” 2015, nr 24, <https://journals.indexcopernicus.com/search/article?articleId=1746584>, s. 256; J. Matejek, op. cit., s. 127.

działania pieczy zastępczej³⁴, jak i przejawianymi przez polskie społeczeństwo postawami wobec pomocy społecznej oraz władzy rodzicielskiej. Leżący u podłoża modelu konserwatywnego familiaryzm i związana z nim instytucjonalna pochwała rodziny jako naturalne traktują wykorzystanie więzi rodzinnych w sytuacji konieczności ustanowienia pieczy zastępczej³⁵. Pogląd taki, co warto wskazać, podziela zdecydowana większość Polaków – w 2016 r. 84% badanych zgodziło się ze stwierdzeniem, że „gdy istnieje konieczność odebrania dziecka rodzicom, to opiekę powinny sprawować tylko osoby z najbliższego otoczenia dziecka, na przykład babcia, ciocia lub znajomy rodziny”³⁶. Co więcej, jedynie nieco mniejsza część spośród nich uważała, iż „rodzice wiedzą najlepiej, co jest dobre, a co złe dla własnego dziecka”³⁷. Przekonanie takie, jak wskazuje się w literaturze, implikować może obawy społeczne „o powodzenie rozwoju systemu rodzinnej, profesjonalnej pieczy zastępczej, który miałby większe znaczenie niż piecza rodzinna spokrewniona”³⁸. Obawy te, na co warto zwrócić szczególną uwagę, wzmacniane są przez przekazy medialne, które, jak pokazują wyniki badań, skupiają się przede wszystkim na tropieniu patologii systemu pieczy zastępczej³⁹, pomijając jego zalety⁴⁰. Przykładem takich przekazów są doniesienia medialne dotyczące śmierci czteromiesięcznego chłopca umieszczonego w rodzinie zastępczej⁴¹, na które powołują się Wnioskodawcy w DSR.

Niezależnie od przekonań społecznych oraz wspierających je polityki społecznej i praktyki sądowej, badania i analizy dotyczące spokrewnionej pieczy zastępczej (w postaci, w jakiej funkcjonuje ona w polskim systemie pieczy zastępczej) unaoczniają nie tylko jej zalety, ale również wady i związane z nimi problemy. Najczęściej wskazywanymi ograniczeniami oraz ryzykami związanymi ze sprawowaniem pieczy przez osoby spokrewnione są: (a) brak posiadania przez opiekunów kompetencji, wiedzy i/lub doświadczenia potrzebnych do zapewnienia dziecku odpowiednich warunków opiekuńczych i wychowawczych⁴² oraz (b) niewystarczająca ochrona dziecka przed zagrożeniami, które stanowiły przyczynę

³⁴ W literaturze wyodrębnia się trzy modele funkcjonowania pieczy zastępczej wyróżnione w oparciu o kryterium roli pomocy społecznej: model marginalny (konserwatywny), model instytucjonalny (społeczny) oraz model motywacyjny (mieszany) – vide M. Danecka, A. Kęska, R. Płasek, *Dylematy pieczy zastępczej*, Warszawa 2018, s. 192.

³⁵ Ibidem, s. 193 i 199.

³⁶ Badanie CBOS realizowane na zlecenie Instytutu Studiów Politycznych PAN na temat kompetencji instytucji publicznych dotyczących pomocy społecznej – Ibidem, s. 128.

³⁷ W 2016 r. pogląd taki podzielało 68% Polaków – Ibidem, s. 128.

³⁸ Ibidem, s. 135.

³⁹ Ibidem, s. 147-149.

⁴⁰ „Od wielu lat wychowanie dziecka w rodzinie zastępczej uważane jest po adopcji za najlepszą formę opieki, dlatego wielu badaczy i organizatorów środowisk opiekuńczych dla opuszczonych i osieroconych dzieci zgodnie podkreślało pozytywne walory wychowawcze rodziny zastępczej” – J. Matejek, op. cit., s. 121.

⁴¹ Zob. np. *Zabrali i umieścili w rodzinie zastępczej. Cztery dni później Oskar zmarł*, Interwencja.polsatnews.pl, <https://interwencja.polsatnews.pl/reportaz/2025-06-20/zabrali-i-umiescili-w-rodzinie-zastepczej-cztery-dni-pozniej-oskar-zmarl/> (dla porównania vide przykład późniejszego komunikatu medialnego: *Nowe fakty w sprawie rodziny czteromiesięcznego Oskara, który zmarł w rodzinie zastępczej: Ojciec nie zgłosił się po dzieci mimo obietnicy*, Gazetaprawna.pl, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9827641.nowe-fakty-w-sprawie-rodziny-czteromiesiecznego-oskara-ktory-zmarl-w.html>).

⁴² Zob. np. *Pomoc udzielana rodzinom zastępczym przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej*, op. cit., s. 8; J. Zaremba-Stanulewicz, op. cit. 178.

objęcia dziecka pieczą zastępczą⁴³. Opiekunowie zastępczy spokrewnieni nie muszą spełniać wszystkich wymogów ustawowych dotyczących rodzin zastępczych – nie dotyczy ich warunek niekaralności za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej, nie są oni również obligatoryjnie zobowiązani do uczestniczenia w szkoleniach⁴⁴. Równie istotny jest problem niewystarczającego odseparowania dziecka od rodziny pochodzenia i wiążącej się z tym faktem możliwości negatywnego jej oddziaływania na dziecko pozostające w pieczy spokrewnionej⁴⁵. Niebezpieczeństwo takiego wpływu jest szczególnie duże jeśli opiekunowie zastępczy mieszkają z rodzicami biologicznymi dziecka⁴⁶. Wśród innych problemów charakterystycznych dla pieczy zastępczej spokrewnionej wymienić warto także potencjalny „konflikt lojalnościowy” – opiekunowie zastępczy spokrewnieni (np. dziadkowie) czy rodzice: kogo słuchać? komu ufać? – z którym mierzą się dzieci umieszczone w tego rodzaju pieczy⁴⁷.

Zważywszy że spokrewniona piecza zastępcza sprawowana jest w praktyce w szczególności przez dziadków, omawiając wady tej formy pieczy warto zwrócić uwagę na ograniczenia i zagrożenia jakie niesie ze sobą sprawowanie opieki nad dziećmi przez osoby starsze⁴⁸. Jak podkreśla się w literaturze poświęconej pieczy zastępczej, dziadkowie z racji wieku i problemów zdrowotnych, pomimo starań oraz dużego zaangażowania, nie zawsze są w stanie zapewnić dziecku odpowiednią opiekę⁴⁹. Problemy z jakimi mierzą się starsi opiekunowie dotyczą w szczególności: sprawowania odpowiedniego nadzoru nad dzieckiem, zaspokajania jego potrzeb emocjonalnych⁵⁰, aktywnego spędzania z nim czasu, pomagania mu w nauce⁵¹ i usamodzielnianiu⁵² oraz chronienia go przed zagrożeniami świata cyfrowego⁵³. Zdarzają się również sytuacje, kiedy dziadkowie ze względu na swój stan zdrowia

⁴³ Zob. np. *Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych*, op. cit., s. 48; J. Matejek, op. cit., s. 127 i 130; J. Zaremba-Stanulewicz, op. cit. 178.

⁴⁴ *Pomoc udzielana rodzinom zastępczym przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej*, op. cit., s. 36; J. Zaremba-Stanulewicz, op. cit. 178. Na negatywne konsekwencje braku obowiązkowego uczestniczenia w szkoleniach przez opiekunów zastępczych spokrewnionych zwrócił uwagę również Zastępca Dyrektora Departamentu Demografii w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Michał Guć, który był odpowiedzialny za opracowanie rządowego projektu nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny (<https://www.gov.pl/web/rodzina/zadbac-o-najlepszy-interes-kazdego-dziecka-prekonsultacje-zmian-w-pieczy-zastepczej-w-mrpips>).

⁴⁵ J. Matejek, op. cit., s. 127; J. Zaremba-Stanulewicz, op. cit. 178

⁴⁶ *Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych*, op. cit., s. 48; J. Matejek, op. cit., s. 130.

⁴⁷ J. Matejek, op. cit., s. 130.

⁴⁸ Na owe ograniczenia i zagrożenia wskazywały również: Kierowniczka Zespołu do spraw Rodzinnej Pieczy Zastępczej funkcjonującego w ramach MOPS-u w Krakowie, Kierowniczka Działu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej z PCPR w Krakowie oraz Dyrektorka Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie – w trakcie rozmów z pracowniczką BEOS, Ewą Radomską, przeprowadzonych na potrzeby niniejszej opinii.

⁴⁹ J. Matejek, op. cit., s. 128.

⁵⁰ A. Łuczyński, *Dzieci w rodzinach zastępczych i dysfunkcyjnych*, Lublin 2008, s. 219-220.

⁵¹ J. Matejek, op. cit., s. 131.

⁵² K. Mickiewicz-Stopa, *Problemy usamodzielniania się wychowanków pieczy zastępczej*, „Polityka Społeczna” 2016, nr 10, <https://polityka-spoeczna.ipiss.com.pl/article/140027/pl>, s. 287.

⁵³ M. Danecka, A. Kęska, R. Pląsek, op. cit., s. 200.

sami wymagają opieki osób trzecich, pełniąc jednocześnie funkcję rodziny zastępczej⁵⁴.

Należy podkreślić, iż przywołane ograniczenia i trudności związane ze sprawowaniem spokrewnionej pieczy zastępczej w żaden sposób nie negują jej istotnych zalet, wśród których wymienić należy w szczególności: eliminowanie stresu dziecka związanego z umieszczeniem w pieczy zastępczej⁵⁵, zachowanie ciągłości kontaktów rodzinnych⁵⁶ oraz możliwość zapewnienia dziecku bardziej naturalnego – niewymuszonego przepisami⁵⁷ – procesu usamodzielniania⁵⁸.

W oparciu o powyższe rozważania można stwierdzić, iż projektowana regulacja nie stanowi – sama przez się – instrumentu zdatnego do zapewnienia dziecku, zgodnie z deklaracją Wnioskodawców, „środowiska sprzyjającego jego rozwojowi fizycznemu, emocjonalnemu i społecznemu w sytuacji gdy w rodzinie występują trudności w opiece nad dzieckiem i wychowywaniu dzieci” (zob. DSR). Jak zostało wskazane, obecnie brakuje chętnych do sprawowania pieczy zastępczej, zaś najczęstszą jej formą jest piecza spokrewniona, która, m.in. zgodnie z informacjami o wynikach kontroli NIK, sprawia wiele problemów i trudności⁵⁹. Jednocześnie potencjalnymi pozytywnymi skutkami społecznymi projektu mogą być przywołane przez Wnioskodawców w uzasadnieniu: sprzyjanie utrzymywaniu więzi rodzinnych, wynikające z niego korzyści dla rozwoju emocjonalnego i psychicznego dziecka oraz zmniejszenie ryzyka traumy, spowodowanej utratą kontaktu z rodzicami. Wystąpienie ww. skutków uzależnione jest jednak od tego, czy i w jakim zakresie projektowana ustawa wpłynie na dotychczasowe praktyki społeczne w zakresie podejmowania się i ustanawiania pieczy spokrewnionej, w tym na praktykę sądów.

Zakładając, iż główną przyczyną zmniejszania się liczby rodzin zastępczych spokrewnionych są przemiany współczesnej polskiej rodziny (nie zaś cechy funkcjonującego w Polsce systemu pieczy zastępczej, takie jak np. brak prawnie gwarantowanego wsparcia finansowego i psychologicznego dla osób spokrewnionych sprawujących tymczasowo opiekę nad dzieckiem, co chce zmienić Wnioskodawca – zob. pkt V opinii), a uwzględniając, iż sądy z reguły preferują pieczę spokrewnioną, za prawdopodobny scenariusz można uznać brak skutku społecznego projektu polegającego na przyczynieniu się do „systemowego wsparcia rodzin spokrewnionych jako pierwszej opcji umieszczenia dzieci w pieczy

⁵⁴ Zob. np. *Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych. Informacja o wynikach kontroli*, NIK 2017, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-dzialaniach-powiatow-na-rzecz-tworzenia-i-nbsp-wsparcia-rodzin-zastepczych.html>, s. 47.

⁵⁵ J. Matejek, op. cit., s. 132. Na możliwość zmniejszania traumy u dziecka poprzez umieszczenie je w pieczy spokrewnionej zwróciła uwagę Kierowniczka Działu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej z PCPR w Krakowie w trakcie rozmowy z pracowniczką BEOS – Ewą Radomską.

⁵⁶ J. Matejek, op. cit., s. 132. Na pozytywny wpływ pieczy spokrewnionej na więzi rodzinne zwracali również uwagę uczestnicy konsultacji społecznych.

⁵⁷ Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, „objęcie dziecka jedną z form pieczy zastępczej następuje na okres nie dłuższy niż do osiągnięcia pełnoletności.”

⁵⁸ „Jak wynika z badań, wychowankowie rodzin zastępczych spokrewnionych decyzję o wyprowadzeniu się podejmują najczęściej sami. Jest ona związana z takimi czynnikami, jak konflikty czy złe warunki mieszkaniowe. Nie martwią się oni o terminy usamodzielnienia, mieszkając z rodziną, tak jak w innych grupach.” – K. Mickiewicz-Stopa, op. cit., s. 28.

⁵⁹ *Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych*, op. cit., s. 13 i 20; *Pomoc udzielana rodzinom zastępczym przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej*, op. cit., s. 8.

zastępczej” (zob. DSR). Wsparcie takie już bowiem istnieje⁶⁰, choć nie ma ono postaci przepisu prawnego i nie obejmuje krewnych w linii bocznej, których wymieniają Wnioskodawcy, a którzy nie mogą, na gruncie obowiązujących przepisów, sprawować pieczy spokrewnionej (zob. pkt V opinii).

Należy również zasygnalizować możliwość wystąpienia negatywnych skutków społecznych projektowanej ustawy. Skutkami takimi mogą być: (a) częstsze niż obecnie⁶¹ ustanawianie rodzin spokrewnionych przez sądy mimo negatywnej opinii sporządzonej przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej⁶², które może pośrednio zwiększyć częstotliwość występowania problemów i zagrożeń związanych z pełnieniem pieczy przez osoby nieposiadające odpowiednich umiejętności i kwalifikacji, w tym przez osoby starsze oraz (b) pojawienie się presji społecznej na zostanie rodziną zastępczą dla dzieci swoich krewnych w sytuacjach tego wymagających⁶³. Na możliwość wystąpienia ostatniego ze wskazanych skutków wpłynąć mogą przemiany znaczenia i roli rodziny we współczesnym świecie, w tym obserwowane od dłuższego czasu dążenie części Polaków do poszerzania definicji rodziny oraz społecznej legitymizacji jej nowych form⁶⁴.

C) Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne poświęcone projektowi wzbudziły małe zainteresowanie. Wzięło w nich udział 27 osób, z czego 8 wyraziło opinie dotyczące projektowanej regulacji.

Osoby popierające projekt wskazywały, że „kontakt dziecka z najbliższym otoczeniem, w momencie odebrania go biologicznym rodzicom, może oszczędzić wiele problemów w późniejszym życiu”⁶⁵. Zwracały one również uwagę, że umieszczanie dziecka w pierwszej kolejności w rodzinie zastępczej spokrewnionej może prowadzić do zacieśniania więzi rodzinnych⁶⁶. Z kolei przeciwnicy projektu podkreślali, że przyznanie priorytetu do sprawowania pieczy zastępczej krewnym nie gwarantuje tego, że piecza zastępcza powierzana będzie osobom, „które dziecko zna najlepiej i z którymi ma najlepszą, najzdrowszą i najsilniejszą więź emocjonalną” – możliwe jest na przykład, że „dziecko będzie bardziej zżyte emocjonalnie z przyjaciółmi rodziny niż z dziadkami” i w takiej sytuacji to ci pierwsi „powinni mieć

⁶⁰ Na brak wystąpienia skutków społecznych projektowanej ustawy zwrócili uwagę w trakcie rozmów z pracowniczką BEOS – Ewą Radomską przeprowadzonych na potrzeby niniejszej opinii: Kierowniczka Zespołu do spraw Rodzinnej Pieczy Zastępczej funkcjonującego w ramach MOPS-u w Krakowie oraz Michał Guć.

⁶¹ *Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych*, op. cit., s. 26.

⁶² Na możliwość wystąpienia takiego skutku wskazała Kierowniczka Zespołu do spraw Rodzinnej Pieczy Zastępczej funkcjonującego w ramach MOPS-u w Krakowie w trakcie rozmowy z pracowniczką BEOS – Ewą Radomską.

⁶³ Na możliwość wystąpienia takiego skutku wskazała Dyrektorka Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie w trakcie rozmowy z pracowniczką BEOS – Ewą Radomską.

⁶⁴ Vide np. T. Olearczyk, *Przemiany polskiej rodziny i ich konsekwencje wychowawcze*, [w:] E. Osewska, J. Stala (red.) *Rodzina – Wychowanie – Przyszłość*, Kraków 2020, <http://bc.upjp2.edu.pl/Content/5396/Olearczyk%20T.%20Przemiany%20polskiej%20rep.pdf>, s. 174; J. Brągiel, *Postmodernistyczne przemiany w rodzinie*, „Roczniki Pedagogiczne” 2018, tom 10(46), nr 4, <https://bibliotekanauki.pl/articles/1811328.pdf>, s. 10-12; *Rodzina – jej znaczenie i rozumienie*, Komunikat z badań nr 22/2019, CBOS, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_022_19.PDF, s. 5-7.

⁶⁵ ID ankiety: 36433.

⁶⁶ ID ankiety: 36433 i 37449.

priorytet⁶⁷. Wskazywali oni również, iż projektowana ustawa – wbrew deklaracjom Wnioskodawców – nie umożliwi przeprowadzania kompleksowej oceny sytuacji rodzinnej, co więcej, będzie ona mogła prowadzić do „sparaliżowania działań sądów rodzinnych” w sytuacjach, kiedy konieczne będzie pilne wydawanie zarządzeń „w celu zabezpieczenia dziecka przed zagrożeniem ze strony osób, którym przysługuje władza rodzicielska”⁶⁸.

Co warte podkreślenia, zwolennicy projektu – niezależnie od ogólnego poparcia dla projektu – świadomi byli możliwych negatywnych konsekwencji proponowanych zmian. Przykładowo, ich zdaniem „mogą się pojawić sytuacje, gdy najbliższa rodzina jest patologiczna, ale dobrze się maskuje”⁶⁹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektodawcy ocenili, że projekt nie wywoła skutków gospodarczych i nie będzie mieć wpływu na podmioty gospodarcze, w szczególności na mikro-, małych i średnich przedsiębiorców (MŚP). Należy zgodzić się z prognozą Wnioskodawców. Projektowana regulacja nie będzie mieć wpływu na gospodarkę w ujęciu pieniężnym i niepieniężnym. W konsultacjach społecznych nie wpłynęły komentarze do projektu, które zawierałyby istotne informacje odnoszące się do skutków gospodarczych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W uzasadnieniu projektu oraz DSR, w odniesieniu do skutków finansowych projektowanej regulacji wskazano, że projektowana ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa oraz nie pociąga za sobą obciążenia budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Wobec faktu, że z ramienia organów administracji publicznej organizatorem pieczy zastępczej jest powiat, a rozstrzygnięcie co do formy pieczy zastępczej podejmuje sąd rodzinny, należy rozważać skutki finansowe proponowanej zmiany w kontekście wpływu na sektor finansów publicznych, w szczególności na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Propozycja Wnioskodawców zmierza do przyznania osób spokrewnionym, które tymczasowo będą sprawować opiekę nad dzieckiem, uprawnienia do wsparcia finansowego i psychologicznego na takich samych zasadach, jak rodziny zastępcze. Na tle tej propozycji należy zauważyć, że na mocy przepisu art. 80 ustawy o wspieraniu rodziny, rodzinie zastępczej (spokrewnionej, niezawodowej i zawodowej, w tym zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego i zawodowej specjalistycznej) w pierwszej kolejności na każde umieszczone dziecko przysługuje świadczenie na pokrycie kosztów jego utrzymania nie niższe niż kwota 1002 zł w przypadku dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej spokrewnionej i nie niższe niż 1517 zł w przypadku dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej

⁶⁷ ID ankiety: 40451.

⁶⁸ ID ankiety: 41175.

⁶⁹ ID ankiety: 37449.

zawodowej, rodzinie zastępczej niezawodowej lub rodzinnym domu dziecka. Wysokość tego świadczenia, na mocy art. 91 ustawy o wspieraniu rodziny, może zostać podwyższona przez radę powiatu (radę miejską w mieście na prawach powiatu). Ponadto rodzinom zastępczym przysługują także dodatkowe dofinansowania i świadczenia. I tak rodzinie zastępczej przysługuje dodatek nie niższy niż 306 zł na dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności, który służy pokryciu zwiększonych kosztów utrzymania dziecka (por. art. 81 ustawy o wspieraniu rodziny). Także wysokość tego dodatku może być podwyższona mocą uchwały rady powiatu (rady miejskiej w mieście na prawach powiatu). Zarówno świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania dziecka, jak i dodatek na dziecko niepełnosprawne przewidziane dla rodzin zastępczych przysługuje po osiągnięciu przez dziecko przebywające w pieczy zastępczej pełnoletności, gdy nadal przebywa w pieczy zastępczej i uczy się do ukończenia 25. roku życia w odpowiedniej placówce oświatowej lub w szkole wyższej, ewentualnie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (por. art. 82 ustawy o wspieraniu rodziny). Przyznanie powyższych świadczeń następuje na wniosek, a nie z urzędu (por. art. 88 ustawy o wspieraniu rodziny). Rodziny zastępcze mają również prawo do dofinansowania do wypoczynku poza miejscem zamieszkania, świadczenia na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka oraz kosztów związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość świadczonej opieki (por. art. 83 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny). Ponadto, nie wszystkim formom rodzinnej pieczy zastępczej przysługuje prawo do otrzymywania środków finansowych na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego w wysokości odpowiadającej kosztom ponoszonym na czynsz, opłaty z tytułu najmu, opłaty za energię elektryczną i ciepłą, opał, wodę, gaz, odbiór nieczystości stałych i płynnych, dźwig osobowy, antenę zbiorczą, abonament telewizyjny i radiowy, usługi telekomunikacyjne oraz związanym z kosztami eksploatacji (dotyczy to rodzin zastępczych niezawodowych albo zawodowych) oraz świadczenia na pokrycie kosztów związanych z przeprowadzeniem niezbędnego remontu lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego (dotyczy to rodzin zastępczych zawodowych)⁷⁰. Głównym czynnikiem wpływającym na możliwość wypłaty tych świadczeń oraz ich wysokość jest sytuacja finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Należy ponadto zwrócić uwagę, że do części wymienionych powyżej świadczeń uprawnione są osoby i małżeństwa niespełniające warunków dotyczących rodzin zastępczych w zakresie niezbędnych szkoleń, którym sąd rodzinny powierzył tymczasowo pełnienie funkcji rodziny zastępczej podejmując rozstrzygnięcie na podstawie art. 109 § 2 pkt 5 KRO, a więc w sytuacji gdy dobro dziecka jest zagrożone (por. art. 90 ustawy o wspieraniu rodziny).

Na tle powyższych informacji należy zauważyć, iż Wnioskodawcy proponując przyznanie osobom spokrewnionym, które tymczasowo będą sprawować opiekę nad dzieckiem, uprawnienia do wsparcia finansowego i psychologicznego na takich samych zasadach jak rodziny zastępcze, nie wprowadzają zamkniętego katalogu

⁷⁰ Por. art. 83 ust. 2 i 4 ustawy o wspieraniu rodziny.

świadczeń, do których miałyby prawo te osoby. Oznacza to, że zakres świadczeń wypłacanych osobom spokrewnionym tymczasowo sprawującym opiekę nad dzieckiem będzie uzależniony z jednej strony od sytuacji tych osób, a z drugiej strony od sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji trudno jest wskazać skalę wpływu proponowanej regulacji na budżety powiatów i miast na prawach powiatu.

Projektowana regulacja będzie oddziaływać na sądy, nakładając na sąd opiekuńczy obowiązek niezwłocznego przeprowadzenia oceny zdolności opiekuńczych osób spokrewnionych gotowych do sprawowania opieki nad dzieckiem, a w przypadku odstąpienia od umieszczenia dziecka u takiej osoby przedstawienia uzasadnienia oraz dowodów na istnienie zagrożenia dla dobra dziecka lub braku zdolności wychowawczej takiej osoby. Obowiązek obligatoryjnego przedstawienia uzasadnienia stanowi nowe zadanie, stąd trudno ocenić, ile czasu zajmie jego sporządzenie i jak będzie to kosztowne. W myśl projektowanej regulacji sąd powinien także zgromadzić odpowiednie dowody. Warto zauważyć, że w piśmiennictwie wskazuje się, że praktyką sądów rodzinnych jest raczej ograniczanie się do uzyskania elementarnych informacji na temat danej osoby i rodziny bez uwzględniania w sposób precyzyjny wymogów stawianych w stosunku do osób tworzących rodzinę zastępczą⁷¹. W kontekście powyższego można domniemywać, że przedstawienie dowodów na istnienie zagrożenia dla dobra dziecka lub braku zdolności wychowawczej osoby spokrewnionej będzie wymagało dodatkowego zaangażowania i środków. Wydaje się, że koszty z tym związane będą musiały być pokryte w ramach obowiązujących limitów wydatków budżetowych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt nie zakłada istotnej zmiany obciążeń administracyjnych. Należy wskazać, że skutkiem projektowanej regulacji może być nałożenie na starostów oraz sądy opiekuńcze dodatkowych zadań w związku z przewidzianą w projekcie procedurą umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: 1. Skutkiem proponowanej zmiany będzie nałożenie na sądy opiekuńcze nowych obowiązków. Ponadto projektowane rozwiązanie spowoduje, że osoby spokrewnione gotowe do sprawowania opieki nad dzieckiem będą

⁷¹ Zob. S. Nitecki [w:] A. Wilk, S. Nitecki, *Wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2024, art. 90, <http://10.10.74.7/#/commentary/587698315/776813/nitecki-stanislaw-wilk-aleksandra-wspieranie-rodziny-i-system-pieczy-zastepczej-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS>.

tymczasowo obejmować opiekę do zakończenia procedury związanej z oceną ich zdolności opiekuńczych.

W projekcie nie uzasadniono potrzeby wprowadzenia zaproponowanych zmian, ograniczono się jedynie do wskazania, że projekt jest odpowiedzią na wydarzenia związane ze śmiercią chłopca, który zmarł w rodzinie zastępczej. W tym kontekście wydaje się, że intencja Wnioskodawców niekoniecznie jest spójna ze skutkami, które nastąpiłyby w wyniku znowelizowania przepisów. Można bowiem założyć, że intencją składających projekt było każdorazowe umieszczenie dziecka w pierwszej kolejności w rodzinie zastępczej spokrewnionej, podczas gdy skutkiem projektowanych zmian może być ograniczenie (lub wyeliminowanie) drugiego (wyjątkowego) trybu umieszczania dziecka w pieczy zastępczej. W tym zakresie stosunek projektowanych przepisów do przepisów obowiązujących wywołuje wątpliwości. Skutkiem wprowadzenia projektowanego art. 35 ust. 2 może być też powstanie wątpliwości interpretacyjnych na tle definicji rodziny zastępczej spokrewnionej (por. art. 41 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny).

2. Projektowane rozwiązania nie budzą wątpliwości z punktu widzenia zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Uzasadniona jest ocena, że projektowana regulacja, wbrew założeniom Wnioskodawców, nie zapewni dzieciom, które powinny znaleźć się w pieczy zastępczej, środowiska sprzyjającego ich rozwojowi fizycznemu, emocjonalnemu i społecznemu. Może się ona jednak w pewnym stopniu przyczynić do utrzymywania więzi rodzinnych oraz minimalizowania ryzyka traumy związanej z umieszczeniem w pieczy zastępczej. Jednocześnie proponowane zmiany prawne mogą spowodować negatywne skutki społeczne takie jak częstsze ustanawianie pieczy rodzinnej przez sądy mimo negatywnej opinii organizatora pieczy. Praktyka ta może przyczynić się do zwiększenia ilości problemów związanych z pełnieniem pieczy przez osoby spokrewnione, w tym przede wszystkim przez osoby starsze. Za prawdopodobny należy również uznać scenariusz braku wystąpienia istotnych skutków społecznych w obszarze funkcjonowania spokrewnionej pieczy zastępczej.

3. Skutki gospodarcze: Projektowane rozwiązanie nie będzie mieć wpływu na gospodarkę w ujęciu pieniężnym i niepieniężnym.

4. Skutki finansowe: Projektowane przepisy mogą oddziaływać na sektor finansów publicznych. Zważywszy, że proponowana regulacja nie wskazuje jasnego stosunku projektowanych przepisów do rozwiązań już obowiązujących, nie jest możliwe dokładne oszacowanie czy i jakie koszty będą musiały ponieść jednostki samorządu terytorialnego w następstwie projektowanych zmian. Nie jest również możliwe oszacowanie kosztów wynikających z nałożenia nowych zadań na sądy opiekuńcze.

5. Rozwiązania zagraniczne: Tylko nieliczne spośród zagranicznych aktów prawnych, które regulują sprawowanie pieczy nad dzieckiem w sytuacji niemożności zapewnienia opieki i wychowania przez rodziców, regulują kwestię sprawowania opieki przez krewnych (dalszą rodzinę). Przeanalizowane akty prawne nie

przewidują obowiązek umieszczenia dziecka w pierwszej kolejności pod opieką krewnych.

Autorzy:

Dorota Olejniczak, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Łukasz Żołądek, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Daniela Wybrańczyk, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Ewa Radomska, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Kamilla Kurczewska, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Monika Korolewska, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

/podpisano elektronicznie/

Deskryptory bazy REX: projekt ustawy, OSR, dzieci, opieka zastępcza, rodzina zastępcza

Weryfikacja: Tomasz Jaroszyński (pkt I-III, V.2), Dobromir Dziewulak (pkt IV), Paweł Kościelny (pkt V.1), Izabela Bień (pkt VI), Piotr Russel (pkt VII), Zofia Szpringer (pkt VIII), Piotr Tereskiewicz (całość), Adam Dudzic (całość)