



PG VII G 025.2.2016

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. AP-113-35/16

Data wpływu 28.01.2016

Pan

Adam Podgórski

Zastępca

Szefa Kancelarii Sejmu RP

Stanowienie Pani Ministra

W nawiązaniu do pisma z dnia 5 stycznia 2016 r., nr GMS-WP-173-1/16, dotyczącego rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do zaopiniowania w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Projekt przewiduje nowelizację ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2015 r. poz. 2082), dalej: k.r.o., w zakresie dotyczącym procedury umieszczania dziecka w pieczy zastępczej. W myśl projektowanego art. 112³ k.r.o. umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej może nastąpić jedynie wówczas, gdy uprzednio zastosowane środki przewidziane w art. 109 § 2 pkt 1-4 k.r.o. lub formy pomocy rodzicom dziecka przewidziane w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie doprowadziły do usunięcia stanu zagrożenia dobra dziecka, chyba że konieczność niezwłocznego zapewnienia dziecku pieczy zastępczej wynika z poważnego zagrożenia dobra dziecka, w szczególności zagrożenia dla jego życia lub zdrowia (§ 1).

Wprowadza się także zakaz umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, wbrew woli rodziców, wyłącznie z powodu ubóstwa (§ 2).

W uzasadnieniu projektodawcy wskazują, że reguła wynikająca z preambuły Konwencji o prawach dziecka dnia 20 listopada 1989 r. stanowi, iż naturalnym środowiskiem rozwoju dziecka jest rodzina. Ingerencja państwa w tę sferę powinna zostać ograniczona wyłącznie do przypadków, kiedy umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej uzasadnione jest nadrzędną zasadą dobra dziecka, po wyczerpaniu dostępnych form pomocy rodzicom dziecka, w szczególności wtedy, gdy istnieje zagrożenie dla jego życia i zdrowia. W uzasadnieniu trudno jednak doszukać się danych wskazujących na realnie występujący problem „pochopnego” stosowania przez sądy ingerencji w wykonywanie władzy rodzicielskiej, w tym odbierania dzieci rodzicom ze względu na złą sytuację materialną rodziny. Przytoczone w OSR dane statystyczne z apelacji warszawskiej i warszawsko-praskiej za okres od dnia 1 listopada 2013 r. do 31 sierpnia 2014 r. wskazują, że na 235 przypadków umieszczenia małoletnich w pieczy zastępczej tylko w 2 przypadkach wyłączną przyczyną takiego orzeczenia były względy ekonomiczne.

Należy przy tym pamiętać, że zgodnie z obowiązującym art. 112³ k.r.o. umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej również uzależnione jest od wyczerpania wszystkich form pomocy rodzicom dziecka, o których mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, chyba że dobro dziecka wymaga zapewnienia mu niezwłocznie pieczy zastępczej.

Z analizy Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 grudnia 2015 r. (www.nik.pov.pl), która przeprowadziła kontrolę ośrodków pomocy społecznej realizujących zadania gmin w zakresie pomocy rodzinie, w tym obowiązku wspierania rodzin mających problemy w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wynika, iż odsetek rodzin, którym odebrano dzieci i umieszczono w pieczy zastępczej w latach 2012-2014, w stosunku do wszystkich rodzin znajdujących się pod opieką ośrodków pomocy społecznej,

wynosił średnio 4,5 proc. Najwyższa Izba Kontroli wspólnie z Rzecznikiem Praw Dziecka przeanalizowała losowo wybrane 341 przypadki odebrania wyrokiem sądu dzieci rodzicom i umieszczenia ich w pieczy zastępczej, nie znajdując ani jednego przypadku, kiedy przyczyną takiej decyzji było wyłącznie ubóstwo rodziców. Przedmiotowe decyzje dotyczyły rodzin, w których jednocześnie kumulowały się negatywne zjawiska takie jak uzależnienie jednego lub obojga rodziców (62 proc. zbadanych spraw), bezrobocie (24 proc.), problemy zdrowotne (20 proc.), ubóstwo (15 proc.) i przemoc (11 proc.). Wyżej wskazane dane, z racji niepełności, oczywiście nie oznaczają, że przypadki umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej tylko z powodu ubóstwa w ogóle nie wystąpiły, jednakże także nie wspierają tezy o istniejącym problemie „pochopnego” odbierania dzieci rodzicom z tego powodu.

Wprowadzenie przepisu bezwzględnie zakazującego umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej w sytuacji, kiedy powodem jest bieda rodziny, pomija przypadki, kiedy pomimo wyczerpania przewidzianych w prawie form pomocy problem ten nie został wyeliminowany, a pozostawienie dziecka w rodzinie biologicznej powoduje zagrożenie dla jego zdrowia (np. zaburzenia rozwoju fizycznego i psychicznego).

Nakaz uwzględniania dobra dziecka stanowi podstawową regułę interpretacyjną obowiązującą przy wykładni przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego regulujących stosunki między rodzicami i dziećmi. Podstawowym źródłem tej zasady w prawie krajowym jest art. 72 Konstytucji, który statuuje obowiązek państwa zapewnienia ochrony praw dziecka, w tym prawo do opieki i pomocy władz publicznych. Podstawowym aktem międzynarodowym zawierającym nakaz uwzględniania dobra dziecka jest Konwencja o prawach dziecka, obowiązująca w Polsce od 1991 r. W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się znaczenie art. 3 tej Konwencji jako dyrektywy generalnej przy rozpatrywaniu spraw dotyczących sprawowania opieki nad dziećmi. Wymieniony przepis, nakazujący we wszystkich działaniach dotyczących dzieci

podejmowanych przez sądy kierować się interesem dziecka jako wartością nadrzędną, formułuje bezwzględny obowiązek prawny i odnosi się do każdej indywidualnej decyzji stosowania prawa przez sąd i to zarówno w sferze stosowania przepisów postępowania, jak i wykładni norm prawa materialnego, stanowiących merytoryczne usprawiedliwienie rozstrzygnięć dotyczących dzieci (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 08.03.2006 r., sygn. III CZP 98/05).

Wykładnia proponowanego art. 112³ § 2 k.r.o. prowadzi do wniosku, że umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej wbrew woli rodziców, wyłącznie z powodu ubóstwa nie będzie możliwe nawet wówczas, kiedy po wyczerpaniu dostępnych form pomocy rodzinie problem ten nie zostanie wyeliminowany, a dobro dziecka będzie poważnie zagrożone.

Wybór tylko jednego powodu z całego katalogu przyczyn umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, którego wyłączne zaistnienie nie może prowadzić do decyzji o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej, budzi wątpliwości. Podobnie wyłączną przyczyną odebrania dziecka rodzicom nie powinna być bowiem tzw. niezaradność życiowa rodziców albo zły ich stan zdrowia, jeżeli nie umożliwia to wykonywania władzy rodzicielskiej w takim stopniu, że poważnie zagraża dobru dziecka, a skuteczna pomoc organów państwa jest nieskuteczna lub niemożliwa.

Mając na uwadze powyższe uwagi należy postulować ponowną analizę projektu w toku procesu legislacyjnego. Jednym z możliwych rozwiązań jest redakcja przepisu określająca jedną lub kilka przyczyn, z których żadna samodzielna nie może prowadzić do umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, wraz z określeniem przesłanek, kiedy taka decyzja może zostać jednak podjęta. Jak się wydaje, wprowadzenie powyższego przepisu miałoby sens jedynie wtedy, kiedy owe przesłanki miałyby zostać określone odmiennie niż w proponowanym § 1 art. 112³ k.r.o.

Z pismem

 Andrzej Seremet