



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Dziecka

Mikołaj Pawlak

Warszawa, 23 października 2023 roku

ZSS.422.9.2023.AG

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

Szanowna Pani Minister,

prawo będące regulatorem życia społecznego w sposób szczególny winno odnosić się do dzieci jako do osób wymagających specjalnej ochrony. W ramach relacji rodzinnych podmiotem, który wymaga najwyższego poziomu ochrony, jest dziecko. Jako podmiot szczególnie wrażliwy na wszelki wpływ otaczającego je świata, dziecko musi posiadać status prawny, który zagwarantuje mu możliwość wszechstronnego i niezakłóconego rozwoju. Polski ustawodawca jako podstawę aksjologiczną całego systemu prawa rodzinnego przyjął zasadę dobra dziecka¹. Zgodnie zaś z Konwencją o prawach dziecka² należy zapewnić dzieciom wszelkie prawa przewidziane w konwencji niezależnie od statusu prawnego, jaki posiadają ich rodzice.

Dlatego chciałbym ponownie zwrócić uwagę Pani Minister na zagadnienie wymagające pilnych działań naprawczych, w odniesieniu do świadczeń pomocowych na rzecz dzieci, dla których prawomocnym postanowieniem sądu rodzinnego ustanowiono opiekuna - pieczy bieżącej.

W kontekście zasady dobra dziecka dokonuje się wykładni wszelkich norm prawnych odnoszących się do osoby dziecka. Wskazał na to Sąd Najwyższy m.in. w wyroku

¹ Doniosłość tej zasady znajduje pełny i bezpośredni wyraz w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej polskiej z 2 kwietnia 1997 r., w ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą polską aktach prawa międzynarodowego oraz w innych aktach prawnych, w tym w szczególności w przepisach ustawy z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Jej pierwszorzędny charakter stał się również przedmiotem wszechstronnej refleksji orzeczniczej sądów powszechnych. Zasada dobra dziecka determinuje bowiem wszelką wykładnię jakichkolwiek uregulowań prawnych dotyczących spraw dziecka i rodziny;

² Art. 2 ust. 2 - Państwa-Strony będą podejmowały właściwe kroki dla zapewnienia ochrony dziecka przed wszelkimi formami dyskryminacji lub karania ze względu na status prawny, działalność, wyrażane poglądy lub przekonania religijne rodziców dziecka, opiekunów prawnych lub członków rodziny. Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 z późn. zm.);



z 8 czerwca 2000 r. w sprawie sygn. akt V CKN 1237/008, w którym stwierdził, że: „przepis art. 3 Konwencji o prawach dziecka 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”³.

Postanowienia w przedmiocie orzekania pieczy bieżącej w miejsce pieczy zastępczej lub tymczasowej pieczy zastępczej wiążą się z naruszaniem prawa dziecka do godziwych warunków socjalnych, gdyż pozbawiają opiekuna pieczy bieżącej możliwości uzyskania prawa do świadczenia wychowawczego⁴, do świadczeń rodzinnych⁵ czy uprawnienia do świadczenia „Dobry Start”⁶.

Każdy z aktów prawnych regulujący te świadczenia nie uwzględnia osoby, która sprawuje pieczę bieżącą nad dzieckiem z mocy prawomocnego orzeczenia sądu. Ograniczyły one bowiem krąg opiekunów faktycznych do osób, które wystąpiły z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka. Tym samym pozbawiły opiekuna dziecka, nad którym jest sprawowana piecza bieżąca, możliwości uzyskania przynajmniej częściowego pokrycia wydatków na jego utrzymanie. Każdy wniosek o przyznanie dla opiekuna pieczy bieżącej wskazanych świadczeń kończy się decyzją odmowną, której uzasadnienie jasno wskazuje na brak legitymacji do wystąpienia z żądaniem.

W praktyce zakres obowiązków związanych z wykonywaniem pieczy obejmuje kompleksowe i nieprzerwane starania obejmujące wszelkie aspekty bieżącego utrzymania i opieki nad dzieckiem. Biorąc pod uwagę wyłącznie kwestie faktyczne sprawowania pieczy bieżącej, niczym nie różni się ona od obowiązków wykonywanych w ramach sprawowania władzy rodzicielskiej czy pieczy zastępczej, które uprawniają do ubiegania się o dofinansowanie wydatków związanych z utrzymaniem dzieci w przewidzianych przez prawo formach. Dlatego ograniczenia w dostępności do tych świadczeń dla osoby

³ Pierwszorzędny charakter zasady dobra dziecka, mającej swoje źródło w przepisach Konstytucji oraz ratyfikowanych aktach prawa międzynarodowego (mających pierwszeństwo przed ustawą) powoduje, iż zasada ta w pewnych szczególnych wypadkach może nawet zmieniać literalne brzmienie powszechnie obowiązujących przepisów rządu ustawowego, Wyrok SN z 8.06.2000 r., V CKN 1237/00, LEX nr 52389;

⁴ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2022 r. poz. 1577 z późn. zm.);

⁵ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 390);

⁶ Uchwała nr 80 Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu "Dobry start" (M. P. z 2018 r. poz. 514)

sprawującej pieczę bieżącą nad dzieckiem na mocy prawomocnego orzeczenia sądu rodzinnego godzą w interes osoby dziecka.

W ubiegłych latach kierowałem już wnioski w powyższym zakresie do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, podkreślając, że prawo będące regulatorem życia społecznego w sposób szczególny winno odnosić się do dzieci jako do osób wymagających specjalnej ochrony, postulując o podjęcie pilnych działań we wskazanym zakresie⁷, a także do Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich Ministerstwa Sprawiedliwości⁸ w przedmiocie praktyki orzeczniczej sądów w zakresie orzekania o powierzeniu pieczy bieżącej nad dzieckiem zamiast pieczy zastępczej⁹.

Prawa dziecka należą do najistotniejszych i najbardziej wymagających regulacji zarówno na arenie międzynarodowej, jak i w ustawodawstwie krajowym. Zarówno w Konwencji o prawach dziecka¹⁰, jak i w prawie polskim¹¹ wyrażony został nakaz kierowania się dobrem dziecka. Klauzula dobra dziecka wypełniana jest treścią przez doktrynę oraz judykaturę. **Dobro dziecka stanowi wartość nadrzędną, inne dobra i interesy nie powinny mieć pierwszeństwa przed tą zasadą¹².**

Nie można tracić z pola widzenia, że orzeczenie powierzające sprawowanie pieczy określonej osobie musi uwzględniać przede wszystkim dobro i interesy dziecka.

⁷ 16.09.2020 r. znak sprawy ZSS.422.7.2019.AG, 28.10.2020 r. znak sprawy ZSS.422.13.2020.AG

⁸ 09.04.2021 r. znak sprawy ZSS.420.21.2021.AG

⁹ Departament Spraw Rodzinnych i Nieletnich Ministerstwa Sprawiedliwości, znak sprawy DSRiN-11.071.38.2021 przesłał postulaty Rzecznika do:

- Departamentu Kadr i Organizacji Sądów Powszechnych i Wojskowych Ministerstwa Sprawiedliwości, z uwagi na kompetencje z obszaru nadzoru nad działalnością Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, organizacji i nadzoru nad szkoleniem i doskonaleniem zawodowym sędziów i asesorów sądowych oraz nadzoru merytorycznego nad aplikacją sędziowską, celem rozważenia uwzględnienia poruszonych zagadnień w tematyce szkoleń planowanych dla sędziów rodzinnych;
- Dyrektorowi Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, z prośbą o rozważenie uwzględnienia zagadnień wskazanych w przedmiotowym piśmie w planie prac badawczych Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, poprzedzonych badaniami aktowymi w celu zdiagnozowania zagadnienia i jego skali oraz
- Prezesom wszystkich sądów apelacyjnych, z prośbą o uwzględnienie - w ramach wykonywanych czynności z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego – w obszarze wizytacji pionu rodzinnego poruszonej w piśmie z dnia 9 lipca 2020 r. problematyki.

Jednocześnie zwrócono się z prośbą o poddanie pod rozagę potrzeby ujęcia przedmiotowego zagadnienia w szkoleniach organizowanych dla sędziów orzekających w tej kategorii spraw;

¹⁰ Art. 3 Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, z późn. zm.).

¹¹ Art. 72 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

¹² Szerzej na ten temat K. Mendecka, Klauzula Dobra Dziecka w Konwencji o Prawach Dziecka i w Prawie Polskim (Wybrane Problemy), Acta Universitatis Lodzensis Folia Iuridica 77, 2016.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 kwietnia 2003 r. K 18/02 podniósł, że „nakaz ochrony dobra dziecka stanowi podstawową, nadrzędną zasadę polskiego systemu prawa rodzinnego, której podporządkowane są wszelkie regulacje w sferze stosunków pomiędzy rodzicami i dziećmi”. Trybunał przyjął też, że *pojęcie praw dziecka w przepisach Konstytucji należy rozumieć jako nakaz zapewnienia ochrony interesów małoletniego, który w praktyce sam może jej dochodzić w bardzo ograniczonym zakresie. Dobro dziecka jest również tą wartością, która determinuje kształt innych rozwiązań instytucjonalnych*”¹³.

Podkreślić należy, że przez osiem lat funkcjonowania ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci luka prawna w powyższym zakresie nie została usunięta, co do chwili obecnej skutkuje dochodzeniem przez opiekunów dzieci swoich uprawnień przed sądami administracyjnymi. Również ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci¹⁴ podwyższająca świadczenie wychowawcze o 300 zł w 2024 r. nie zawiera stosownych zmian, by świadczenie było powszechne, równe i dostępne dla każdego dziecka.

Mając na uwadze powyższe, by budować i chronić szeroko rozumiany dobrostan dziecka, na podstawie art. 10a i art. 11 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka¹⁵, zwracam się do Pani Minister z prośbą o dokonanie kompleksowej analizy przedstawionego zagadnienia oraz poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku i podejmowanych w tym obszarze działaniach.

Jednocześnie ze swojej strony wyrażam otwartość i gotowość na współpracę w celu stworzenia jak najbardziej optymalnych rozwiązań w tym przedmiocie.

Z poważaniem
Rzecznik Praw Dziecka
Mikołaj Pawlak

¹³ Wyrok TK z 28.04.2003 r., K 18/02, OTK 2003, nr 4, poz. 32

¹⁴ Dz. U. poz. 1565

¹⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 292