

Justyna Kusztal
ORCID: 0000-0001-9493-7504
Uniwersytet Jagielloński

Zasada dobra dziecka w polskim systemie opieki nad dzieckiem

The Principle of the Best Interest of the Child in
the Polish System of Child Care

ABSTRAKT

Celem poznawczym niniejszego artykułu jest prezentacja zasady dobra dziecka jako konstytuującej system wsparcia rodziny i instytucjonalnej opieki nad dzieckiem. Przedmiotem badań jest polski system opieki nad dzieckiem w kontekście realizacji zasady dobra dziecka. Poszukując odpowiedzi na pytanie o znaczenie zasady dobra dziecka w pedagogice opiekuńczej i systemie opieki nad dzieckiem, artykuł porusza wybrane, następujące zagadnienia szczegółowe: znaczenie zasady dobra dziecka w regulacjach międzynarodowych i prawie polskim w obszarze opieki nad dzieckiem, pedagogika opiekuńcza jako kontekst badań nad realizacją zasady dobra dziecka w systemie opieki nad dzieckiem widziany z perspektywy pedagoga resocjalizacji oraz współczesne przemiany systemu opieki nad dzieckiem zmierzające w kierunku realizacji jego funkcji profilaktycznej. Analiza współczesnych przemian systemu opieki nad dzieckiem prowadzi do konkluzji o konieczności podejmowania badań empirycznych w tym obszarze w kontekście ochrony praw dziecka i jego dobrostanu, regulowanych zapisami Konwencji o Prawach Dziecka 1989 roku i prawa krajowego. Badania te mogą zostać wykorzystane do reform systemu opieki nad dzieckiem w kierunku optymalizacji ochrony praw dziecka. W artykule wykorzystano metodę analizy treści źródeł prawnych (prawa krajowego i międzynarodowego) oraz interdyscyplinarną literaturę przedmiotu.

SŁOWA KLUCZOWE

opieka nad dzieckiem, dziecko, zasada dobra dziecka, Konwencja o Prawach Dziecka, wsparcie rodziny, piecza zastępcza

KEYWORDS

child care, child, the best interest of the child, Convention on the Rights of the Child, the best interest of the child principle, family support, foster care

SPI Vol. 24, 2021/2
ISSN 2450-5358
e-ISSN 2450-5366
DOI: 10.12775/SPI.2021.2.005

Nadesłano: 4.04.2021
Zaakceptowano: 18.05.2021

ABSTRACT

The aim of this article is to present the principle of the best interest of the child as the principle that is crucial for the system of family support and institutional child care. The subject of the research is the Polish child care system in the context of the fulfillment of the principle of the best interest of the child. Searching for an answer to the question about the meaning of this principle in the pedagogy of care and child care system, the article discusses some of the key issues. These include the meaning of the best interest of the child principle in international regulations and in the Polish law related to child care; caring pedagogy as the context for the research on the fulfillment of the best interest of the child principle in the child care system, seen from the perspective of a resocialization pedagogue; and contemporary transformations of the child care system aiming at fulfillment of its preventive function. The analysis of contemporary transformations of the child care system leads to the conclusion about the necessity to undertake empirical research in this area in the context of the protection of children's rights and their welfare, regulated by the provisions of the Convention on the Rights of the Child 1989 and the national law. This research can also be used to reform the system of child care in order to optimize the protection of children's rights. The article is based on the method of content analysis of legal sources (national and international law) and interdisciplinary literature on the subject.

Wprowadzenie

Instytucjonalny system opieki nad dzieckiem w Polsce od ponad 20 lat podlega dynamicznym zmianom społecznym. Zmiany te, związane z procesami demokratyzacji i decentralizacji naszego kraju z lat 90. XX wieku, pociągnęły za sobą zmiany prawne. Integracja z Unią Europejską w 2004 roku spowodowała kolejne daleko idące zmiany w systemie opieki nad dzieckiem. Zasadami, na podstawie których buduje się w naszym kraju kolejne elementy nowoczesnego systemu opieki nad dzieckiem w rodzinie i pieczy zastępczej, są zasada pomocniczości państwa i zasada dobra dziecka. Tej drugiej, jako zasadzie fundamentalnej, chciałabym się przyjrzeć na łamach niniejszego artykułu. Obszar zagadnień z nią związanych jest bardzo szeroki, a ewolucja systemu opieki nad dzieckiem w każdym swoim wymiarze w kontekście ochrony dobra dziecka może być

przedmiotem osobnych badań i publikacji. Analiza źródeł prawa i literatury pedagogicznej stanowiła podstawę moich wcześniejszych, obszernych rozważań nad dobrem dziecka w procesie resocjalizacji nieletnich (Kusztal 2018), natomiast na łamach niniejszej publikacji chciałabym zarysować współczesne zamiany w systemie opieki nad dzieckiem w kontekście konstytuującej go zasady dobra dziecka. Zainspirowana badaniami nad realizacją zasady dobra dziecka w obszarze resocjalizacji instytucjonalnej, widzę potrzebę głębokiego namysłu nad prawnie określoną ochroną dziecka w systemie pieczy zastępczej i wsparcia rodziny oraz nad jej faktyczną realizacją. Niniejsze opracowanie ma charakter przyczynkowy do podjęcia szeroko zakrojonych badań w tym obszarze refleksji pedagogiczno-prawnej.

Zasada dobra dziecka w regulacjach międzynarodowych i prawie polskim w obszarze opieki nad dzieckiem

Próby zdefiniowania zasady dobra dziecka w literaturze przedmiotu podejmowane są od wielu lat (Stojanowska 1999: 81–109; Radwański 1981: 3–28), ale pojęcie to pozostaje nieostry i nieściśle, zalicza się do zwrotów niedookreślonych, zawsze wymaga przez sąd indywidualizacji i pozostawia sądowi duży zakres swobody interpretacyjnej oraz możliwość sięgania po oceny i normy pozaprawne przy orzekaniu w sprawach, których uczestnikiem jest dziecko (Balcerek 1986: 10; Kołodziejki 1965: 30). W prawie międzynarodowym po raz pierwszy pojęcie dobra dziecka pojawia się w Deklaracji Praw Dziecka z 1959 roku¹, dziś jest wyraźnie wyartykułowane w Konwencji o Prawach Dziecka z 1989 roku, która posługuje się synonimicznym pojęciem najlepszego interesu dziecka (the best interest of the child) i choć Konwencja o Prawach Dziecka nie zawiera definicji dobra dziecka, to można ją zrekonstruować na podstawie art. 3 ust. 2 tego aktu prawnego (Konwencja o Prawach Dziecka, Dz.U. 1991, Nr 120, poz. 526)². Konwencja zawiera katalog praw dziecka,

¹ Deklaracja Praw Dziecka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 20 listopada 1959 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1959.html> [dostęp: 7.06.2017].

² Por. art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka (Dz.U. 1991, Nr 120, poz. 526): „1. We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez

a ich interpretacji dokonuje w komentarzach Komitet Praw Dziecka, który jest organem wykonawczym konwencji (por. np. Committee on the Rights of the Child, General Comment, No. 10/2007). Za wykonywanie praw dziecka, czyli za obszar ich ochrony, odpowiedzialne są organy publiczne i instytucje, ale przede wszystkim rodzice czy opiekunowie prawni, wspomagani przez te instytucje państwa – strony konwencji. Zgodnie z konwencją, dobro dziecka w ustawach (min. w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym z 1964 r.³, Ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z 2011 r.), orzecznictwie i polskiej doktrynie prawnej traktuje się w pewnym sensie jako „ducha ustawy”. Podkreśla się także, iż „wszelkie działania podjęte na rzecz dziecka powinny być skierowane na ochronę jego dobra, niezależnie od tego, czy przesłanka ta została bezpośrednio wskazana w przepisach prawa materialnego czy procesowego” (Stojanowska 1999: 81; Schulz 2012: 65). I tak, właściwie w każdym obszarze prawa rodzinnego i opiekuńczego, m.in. w zakresie sprawowania władzy/pieczy rodzicielskiej, stosunków między rodzicami i dziećmi, w tym kontaktów rodziców z dziećmi, stosunków między małżonkami czy w obszarze przysposobienia zasada dobra dziecka reguluje je i stanowi klucz interpretacyjny⁴. W przypadku ograniczenia

publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka. 2. Państwa-Strony działają na rzecz zapewnienia dziecku ochrony i opieki w takim stopniu, w jakim jest to niezbędne dla jego dobra, biorąc pod uwagę prawa i obowiązki jego rodziców, opiekunów prawnych lub innych osób prawnie za nie odpowiedzialnych, i w tym celu będą podejmowały wszelkie właściwe kroki ustawodawcze oraz administracyjne. 3. Państwa-Strony czuwają, aby instytucje, służby oraz inne jednostki odpowiedzialne za opiekę lub ochronę dzieci dostosowały się do norm ustanowionych przez kompetentne władze, w szczególności w dziedzinach bezpieczeństwa, zdrowia, jak również dotyczących właściwego doboru kadr tych instytucji oraz odpowiedniego nadzoru”.

³ Kategoria dobra dziecka pojawiła się już w Dekrecie Prawo rodzinne z 1946 roku czy w Konstytucji PRL z 1952 r.

⁴ W kontekście współczesnych regulacji krajowych należy wspomnieć o orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 28 kwietnia 2003 r. K 18/02): „Dobro dziecka stanowi swoistą konstytucyjną klauzulę generalną, której rekonstrukcja powinna się odbywać poprzez odwołanie do aksjologii konstytucyjnej i ogólnych założeń systemowych. Z tego punktu widzenia istotne znaczenie ma treść art. 18 Konstytucji, umiejscowionej wśród podstawowych zasad porządku konstytucyjnego, gwarantującego

lub pozbawienia rodziców władzy rodzicielskiej, naruszenie dobra dziecka stanowi przesłankę do wydania przez sąd takiego orzeczenia. Dobro dziecka w zakresie opieki zastępczej jest w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym zasadą generalną i przenika wszystkie wyżej wskazane obszary jego regulacji.

Katalog praw dziecka zawarty w konwencji został niejako „przeniesiony” do Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z 2011 roku i uszczegółowiony w ten sposób, że ustawa wskazuje podmioty i instytucje odpowiedzialne za ich ochronę. I tak, katalog ten stanowią (za Markiem Andrzejewskim): 1) prawo do wychowania w rodzinie, a także do opieki i wychowania w pieczy zastępczej i do powrotu do rodziny biologicznej (za realizację którego odpowiedzialne są: sąd rodzinny, powiatowe centrum pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej, asystent rodziny, organizator rodzinnej pieczy zastępczej, koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, organizacje pozarządowe, terapeuci, rodzina zastępcza lub pracownicy placówki opiekuńczo-wychowawczej, zatrudnieni w ośrodkach adopcyjnych, organizatorzy szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej); 2) prawo do utrzymywania osobistych kontaktów z rodzicami (za realizację którego odpowiedzialne są osoby sprawujące pieczę zastępczą, ale też sąd rodzinny, koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, podmioty szkolące kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej); 3) prawo do stabilnego środowiska wychowawczego i planowania stałości pieczy (co jest zadaniem organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, osób sprawujących pieczę zastępczą, osób i instytucji pracujących z rodzinami wychowanka, aby rodzina podołała obowiązkom po powrocie dziecka, czyli asystenci, placówki

ochronę i opiekę Rzeczypospolitej małżeństwu, rodzinie, macierzyństwu i rodzicielstwu. Nakaz ochrony dobra dziecka stanowi podstawową, nadrzędną zasadę polskiego systemu prawa rodzinnego, której podporządkowane są wszelkie regulacje w sferze stosunków pomiędzy rodzicami i dziećmi, w tym też mechanizmy prawne dotyczące zagadnień filiacyjnych. 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, w tym przede wszystkim na gruncie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Jest ono również eksponowane jako wartość szczególna w przepisach ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 20 listopada 1989 r. o prawach dziecka (Dz.U. 1991, Nr 120, poz. 526 ze zm.).”

wsparcia dziennego); 4) prawo do kształcenia, rozwoju uzdolnień, zainteresowań i przekonań oraz zabawy i wypoczynku (za co odpowiadają: rodzina zastępcza, organizator rodzinnej pieczy zastępczej, koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, placówka opiekuńczo-wychowawcza, organ prowadzący placówkę, organ nadzoru merytorycznego nad placówkami); 5) prawo do pomocy w przygotowaniu do samodzielnego życia (za co są odpowiedzialne: opiekun usamodzielnienia, sprawujący pieczę zastępczą, ośrodek pomocy społecznej, powiatowe centrum pomocy rodzinie); 6) prawo do ochrony przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w życie dziecka (co jest zadaniem sądu rodzinnego, sprawujących pieczę zastępczą, organów prowadzących placówki opiekuńczo-wychowawcze); 7) prawo do informacji i wyrażania opinii w sprawach, które go dotyczą, odpowiednio do jego wieku i stopnia dojrzałości (ochrona w takich wypadkach jest obowiązkiem sprawujących pieczę zastępczą, zespołów oceniających sytuację wychowanka powierzonego pieczy zastępczej i zasadność jego dalszego pobytu, nadzorujących sprawowanie pieczy zastępczej, sądu rodzinnego); 8) prawo do ochrony przed poniżającym traktowaniem i karaniem (za co odpowiedzialni są sprawujący pieczę zastępczą, nadzór nad rodzinami zastępczymi i placówkami opiekuńczo-wychowawczymi); 9) prawo do poszanowania tożsamości religijnej i kulturowej (czego ochronę powierzono kreującym rodziny zastępcze, a także pracującym w placówkach i osobom nadzorującym, szkole (oświata), przedstawicielom Kościołów i związków wyznaniowych); 10) prawo dostępu do informacji dotyczących jego pochodzenia, (za wykonywanie tego zadania odpowiadają sprawujący pieczę zastępczą, ośrodek adopcyjny i sąd rodzinny) (Andrzejewski 2020: 21–22).

Dziecko pozostające w pieczy zastępczej korzysta z ochrony przepisów proceduralnych, w szczególności z Europejskiej Konwencji o Wykonywaniu Praw Dziecka, która zawiera standardy uregulowań formalnych dla norm krajowych, choćby polskiego Kodeksu postępowania cywilnego (Europejska Konwencja o Wykonywaniu Praw Dzieci 1996). W kodeksie tym regulowane są między innymi kwestie dotyczące wykonywania pieczy zastępczej czy spraw o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką (art. 5981–59814 Kodeksu postępowania cywilnego). Współczesny system wspierania rodziny i pieczy zastępczej jest ukształtowany na podstawie orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu

(art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) (Andrzejewski 2020: 21). Nawiązuje ono do uregulowań Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, uznających rodzinę za naturalną i podstawową komórkę społeczeństwa i jednoznacznie sformułowanych na ich podstawie zasad autonomii rodziny i prymatu rodziny w wychowaniu dzieci (Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.)⁵. Z tymi zapisami korespondują opisana już wyżej w Konwencji o Prawach Dziecka zasada autonomii i prymatu rodziny (art. 7 i 18 Konwencji) oraz zasada pomocniczości, które uznają, że ingerencja w sferę władzy (pieczy) rodzicielskiej jest sytuacją wyjątkową, ograniczoną do zapobieżenia niekorzystnej sytuacji dziecka przebywającego w rodzinie (art. 9 ust. 1 Konwencji) i uwzględniającą dobro dziecka – najlepiej pojęty interes dziecka (art. 3). Natomiast prawo europejskie w kwestii umieszczania dziecka poza rodziną odwołuje się do Rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy nr 77(33) z dnia 3 listopada 1977 roku w sprawie umieszczania dzieci poza rodziną. Zawarto w niej zalecenia dotyczące organizacji systemu pozarodzinnej opieki nad dzieckiem, które winny uwzględniać: prymat pomocy rodzinie z dostosowaniem jej form do potrzeb rodziny, unikanie umieszczania dziecka poza rodziną, co jest akcentowaniem profilaktycznej funkcji systemu wspierania rodzin; uwarunkowanie umieszczenia dziecka poza rodziną równoczesnym podjęciem pracy socjalnej w rodzinie; wyjątkowość umieszczania dziecka poza rodziną, które może mieć miejsce tylko po wyczerpaniu i stwierdzeniu bezskuteczności innych działań (zasada autonomii rodziny, zasada pomocniczości) (Safjan 1994: 169).

⁵ Art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych: „1. Nikt nie może być narażony na samowolną lub bezprawną ingerencję w jego życie prywatne, rodzinę, dom czy korespondencję ani też na bezprawne zamachy na jego cześć i dobre imię. 2. Każdy ma prawo do ochrony prawnej przed tego rodzaju ingerencjami i zamachami” (Dz.U. 1977, Nr 38, poz. 167).

Pedagogika opiekuńcza jako kontekst badań nad realizacją zasady dobra dziecka (z perspektywy pedagoga resocjalizacji)

Pedagogika opiekuńcza pozostaje dla mnie znacznie zróżnicowanym wewnątrznie obszarem teorii i praktyki pedagogicznej. Widzę w niej zarówno inspiracje pedagogiki społecznej, jak i resocjalizacji, mocne wpływy polityki społecznej, ale najsilniej utożsamiam ją z zaspokajaniem potrzeb dziecka. Dla pedagoga resocjalizacji opieka stanowi pierwszy element definicji resocjalizacji, na którą składa się opieka – wychowanie – terapia, jak to określa Lesław Pytka (Pytka 2000). Trudno mi się odciąć od kontekstu resocjalizacji, jako że wzajemne powiązania między tymi subdyscyplinami są silne, tak w obszarze teorii, jak i praktyki pedagogicznej. Można tu wskazać placówki ks. Bronisława Markiewicza czy Dom Sierot Janusza Korczaka, a potem działania Kazimierza Lisieckiego czy choćby współczesne placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego, przeznaczone dla dzieci i młodzieży zagrożonych niedostosowaniem społecznym. Trudno też się odciąć do wspólnej genezy teoretycznej refleksji pedagogicznej (społecznej, opiekuńczej, resocjalizacyjnej) połączonej wspólnym elementem, jakim jest środowisko wychowawcze, tak istotne we wszystkich tych obszarach praktyki pedagogicznej (Kowalski 1968). W resocjalizacji instytucjonalnej ważne miejsce zajmują placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego, które choć należą formalnie do resortu pomocy społecznej, to przeznaczone są dla dzieci zagrożonych społecznym niedostosowaniem.

Tak więc „w początkowym etapie rozwoju pedagogika opiekuńcza koncentrowała swoje zainteresowania na zagadnieniach związanych z sieroctwem naturalnym, społecznym i opieką całkowitą. Dzisiaj przedmiotem penetracji teoretycznej i empirycznej pedagogiki opiekuńczej staje się opieka wychowawcza, społeczna, również prawna i zdrowotna” (Czeredreka 2001: 103). Genezy pedagogiki opiekuńczej wielu pedagogów poszukuje w pedagogice społecznej, a czołowe postacie pedagogiki społecznej, takie jak Helena Radlińska, Ryszard Wroczyński czy Aleksander Kamiński, to również prekursorzy pedagogiki opiekuńczej. Wyodrębnienie refleksji opiekuńczej zawdzięcza się Wroczyńskiemu (Dąbrowski 1987: 453). Równocześnie w literaturze przedmiotu funkcjonuje stanowisko, że wśród prekursorów pedagogiki opiekuńczej wymienić można (oprócz wyżej wskazanych)

znane postacie: Janusza Korczaka, ks. Bronisława Markiewicza czy Kazimierza Jęzewskiego. Terminy, które do dziś używane są w teorii i praktyce opiekuńczo-wychowawczej i prawie opiekuńczym, takie jak opieka całkowita i opieka częściowa, zawdzięcza się Czesławowi Babickiemu (Pyrzyk 2006: 18–19). Geneza, ale i współczesna kondycja pedagogiki opiekuńczej, związane są bez wątpienia z pedagogiką społeczną i jej klasykami, którzy zapoczątkowali dynamiczny rozwój tej subdyscypliny pedagogicznej. Do czasu transformacji ustrojowej lat 90. XX wieku pedagogika opiekuńcza w swym głównym nurcie, reprezentowana przez Zdzisława Dąbrowskiego czy Janinę Maciaszkową, była rozwijana w kierunku autonomicznej dyscypliny pedagogicznej, czerpiąc z dorobku pedagogiki społecznej, ale o niejednolitej podstawie metodologicznej i teoretycznej. Spory wokół prób jej zdefiniowania przeniosły się już na czas współczesne, kiedy to w pedagogice opiekuńczej, podobnie jak i społecznej czy resocjalizacyjnej, odbiła się słabość systemu społecznego i państwowego oraz uwidoczniły się problemy społeczne, z jakimi boryka się dziś też pedagogika społeczna czy resocjalizacyjna (por. Cichosz 2014: 19–20). Ten okres w rozwoju pedagogiki opiekuńczej to czas wyraźnego zarysowywania się funkcji profilaktycznej opieki i wychowania, a równocześnie wyodrębniania się profilaktyki jako interdyscyplinarnej nauki społecznej, ujmowanej jako „odrębna dziedzina wiedzy i umiejętności praktycznych, umożliwiających podejmowanie działań zapobiegających występowaniu zjawisk społecznych, określanych w resocjalizacji jako dewiacyjne i patologiczne. Spożytkowuje ona związki z takimi dyscyplinami jak: prawo, socjologia, pedagogika, psychologia, demografia, kryminologia, medycyna itp., generując nowy typ wiedzy i umiejętności społecznych, pedagogicznych, socjalnych, terapeutycznych, opiekuńczych” (Pytko 1990: 8–9).

Okres transformacji ustrojowej to czas wielkich dyskusji naukowych po upadku ideologii marksistowskiej, czas poszukiwania nowej bazy teoretycznej i metodologicznej dla pedagogiki społecznej, czas mierzenia się z wyzwaniami praktyki pomocowej i nowej pracy socjalnej (por. Cichosz 2014: 26–33). Lesław Pytko – pedagog resocjalizacji, któremu bliskie są idee opieki i wychowania dzieci i młodzieży zagrożonej niedostosowaniem społecznym – tak scharakteryzował ten czas: „w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, po przewrocie solidarnościowym, widoczne były tendencje humanizacji,

upodmiotowienia i uspołecznienia zarówno systemu resocjalizacji nieletnich, jak i samego procesu resocjalizacji zachodzącego w relacjach interpersonalnych między wychowankiem a wychowawcą. Przebiegom tym towarzyszyły postępujące zmiany prawne” (Pytka 2000: 205–207). Zmiany te pozwoliły na demokratyzację także w sferze wychowania, pomocy społecznej, tworzenie zrębów pieczy zastępczej i reformy systemu opiekuńczo-wychowawczego. Nie podejmując się głębszej analizy kondycji współczesnej pedagogiki opiekuńczej, chcę jedynie podkreślić wzajemne związki z pedagogiką społeczną czy resocjalizacyjną, szczególnie widoczne w kontekście ochrony dziecka – podmiotu refleksji naukowej tych subdyscyplin. Liczne w literaturze pedagogicznej badania nad uwarunkowaniami niedostosowania społecznego, tak historyczne, jak i współczesne, jednoznacznie wskazują, że dziecko pozbawione opieki adekwatnej do jego potrzeb, pozostawione bez wsparcia w swoim rodzinnym i lokalnym środowisku wychowawczym, z dużym prawdopodobieństwem stanie się wychowankiem placówki resocjalizacyjnej (por. Noszczyk-Bernasiewicz 2010; Siemionow 2011; Włodarczyk-Madejska 2016; Kołakowska-Przełomiec, Wójcik 1992).

Współczesne przemiany systemu opieki nad dzieckiem a zasada dobra dziecka

Obszar opieki i wychowania od 2000 roku zaczął podlegać resortowi pomocy społecznej (obecnie Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej), co było związane z reformami administracyjnymi państwa w połowie lat 90. XX wieku, które „umożliwiły aktywną politykę decentralizacji zadań opiekuńczych w wielu gminach na terenie województw w postaci nowych form opieki nad dzieckiem i przekształcania domów dziecka w placówki otwarte na potrzeby profilaktyczno-wychowawcze środowiska” (Węgierski 2006: 14–15). Jak stwierdza Agnieszka Regulska, „ustanowiony po II wojnie światowej podział opieki nad dziećmi pomiędzy resort zdrowia (dzieci do lat 3) i oświaty (powyżej 3 lat) przetrwał praktycznie w niezmiennym stanie do końca lat dziewięćdziesiątych. W okresie PRL i w pierwszych latach po transformacji ustrojowej system opieki nad dzieckiem pozbawionym bezpośredniej pieczy rodziców opierał się na

zakładowych formach (placówki opiekuńczo-wychowawcze, pogotowia opiekuńcze, ośrodki szkolno-wychowawcze itp.). Funkcjonujące w tym okresie rodzinne formy opieki zastępczej obejmowały znacznie mniejszą liczbę dzieci i nie otrzymywały wystarczającego wsparcia w różnych obszarach swojego funkcjonowania, odebranie dziecka rodzinie i skierowanie do placówki w zasadzie kończyło postępowanie, rodzinie nie należała się pomoc, odseparowanie dziecka było oczywistością, często traktowano je jako swoistą karę dla rodziców za zaniedbania wychowawcze. Zatem nie widziano potrzeby pracy w środowisku rodzinnym, przyjmując fałszywie pojęty prymat dobra dziecka” (Regulska 2018: 101). Czas transformacji ustrojowej to, jak wspomniałam wyżej, milowy krok w systemie pomocy społecznej, jakim jest Ustawa o pomocy społecznej z 1990 roku, drugim zaś milowym krokiem jest Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z 2011 roku. Już regulacje Ustawy o pomocy społecznej z 1990 roku „zapoczątkowały rozszerzenie katalogu świadczeń i usług dla różnych kategorii osób i grup potrzebujących wsparcia, otworzyły możliwość tworzenia nowych jednostek organizacyjnych podejmujących wyspecjalizowane zadania pomocowe” (Regulska 2018: 343). Można stwierdzić, że zapoczątkowana przełomem lat 2000 gruntowna reforma systemu opieki nad dzieckiem i pieczy zastępczej opierała się już na nowoczesnych regulacjach prawa międzynarodowego i na współcześnie pojmowanej zasadzie pomocniczości państwa. Zasada ta, pośród wielu jej znaczeń w obszarze polityki czy prawa ustrojowego, określona w Konwencji o Prawach Dziecka, przyjmuje, że państwo powinno wspierać rodzinę, ale jej nie wyręczać w realizacji jej funkcji (opiekuńczych, wychowawczych, socjalizacyjnych itp.) i realizowaniu obowiązków rodzicielskich. Ingerencja państwa może mieć miejsce wyłącznie w celu zapobiegania niekorzystnej sytuacji dziecka i musi uwzględniać dobro dziecka (art. 9 ust 1 i art 3 Konwencji o Prawach Dziecka).

Już od 1998 roku w ramach reformy systemu oświaty dokonywały się zasadnicze modyfikacje systemu opieki nad dzieckiem. Pod wpływem aktów prawa międzynarodowego i wskazań polityki zachodnio-europejskiej opieka nad dzieckiem stała się obszarem kompetencji resortu pomocy społecznej i na mocy Ustawy z dnia 21 stycznia 2000 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U., Nr 23, poz. 136 z dnia 23 lutego

2000 r.) powstał wówczas nowy system pomocy dziecku i rodzinie (Kaczmarek 2005). System opieki nad dzieckiem od swych początków podlega dynamicznym zmianom i reformom sankcjonowanym przez kolejne zmiany prawa (dodanie rozdziału pt. „Opieka nad dzieckiem i rodziną” w Ustawie o pomocy społecznej, rozporządzenia wykonawcze oraz kolejna nowelizacja z dnia 12 marca 2004 r. Ustawy o pomocy społecznej, Dz.U. 2004, Nr 64, poz. 593), pociągające za sobą zmiany instytucjonalne. Zmiany te mają być jednak dokonywane zgodnie z zasadą pomocniczości i zasadą dobra dziecka. Praktyczne cele reform systemu opieki nad dzieckiem z początków lat dwudziestych to ograniczenie liczby i wielkości placówek opiekuńczych, konieczność pracy z rodziną i na rzecz powrotu dziecka do rodziny, rozwój rodzinnych form opieki. Już pod koniec lat 90. XX wieku reforma systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem zapowiadana w dokumentach Ministerstwa Edukacji Narodowej miała się opierać na następujących założeniach: odejście od strategii zastępowania rodziny na rzecz jej wspierania, rozbudowa zintegrowanego systemu profilaktyki i opieki o cechach ponadresortowych, odtwarzanie naturalnej odpowiedzialności rodziny za dzieci w oparciu o pomoc i wsparcie środowiskowe z uwzględnieniem zasady pomocniczości (Reforma systemu edukacji z 1998 r.; Kaczmarek 2005). Kolejne etapy reformy to następne kroki w kierunku decentralizacji i deinstytucjonalizacji systemu, mające na celu pełniejszą realizację zasady dobra dziecka, wychowywanego w warunkach jak najbardziej zbliżonych do rodzinnych. „Deinstytucjonalizacja to proces przejścia od opieki instytucjonalnej do usług świadczonych w lokalnej społeczności, wymagający z jednej strony intensywnej podaży usług świadczonych w lokalnej społeczności, z drugiej – stopniowego ograniczenia wsparcia w ramach opieki instytucjonalnej” (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 2019). Deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej obejmuje obecnie następujące działania: 1) intensywny rozwój usług dla rodzin wychowujących dzieci, co stanowi zadanie gminy zmierzające do zmniejszania liczby dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej; 2) rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej i profesjonalizacji zawodu rodzica zastępczego; 3) obniżanie liczebności placówek opiekuńczo-wychowawczych i egzekwowanie zakazu umieszczania w pieczy instytucjonalnej dzieci młodszych; 4) działania na rzecz bezpiecznej pieczy zastępczej, a także intensyfikacja

działań zmierzających do powrotu dziecka do rodziny biologicznej oraz skuteczne programy usamodzielniania w celu przeciwdziałania powielaniu negatywnych schematów funkcjonowania społecznego (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2019). Praca z rodziną prowadzona jest głównie w formie usług asystenta rodziny, natomiast pomoc w opiece i wychowaniu prowadzona jest w formie placówek wsparcia dziennego i rodzin wspierających. Równocześnie prowadzone są działania na rzecz doskonalenia i rozwoju różnych form pieczy zastępczej nad dzieckiem. Piecza zastępcza powinna być okresowa i nakierowana na integrację dziecka z jego rodziną. Jednakże systemowe wsparcie obejmuje też sytuacje umieszczania dziecka w pieczy zastępczej aż do pełnoletności. Dziecko można umieścić na mocy postanowienia sądu opiekuńczego w rodzinnej lub instytucjonalnej pieczy zastępczej (placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego, socjalizacyjnego i interwencyjnego). „Orzeczenie powierzające sprawowanie pieczy zastępczej określonej osobie musi uwzględniać przede wszystkim dobro i interesy dziecka. Łączy się to z podstawową zasadą, na jakiej oparte zostały wszelkie uregulowania prawne dotyczące spraw dziecka i rodziny, jak też ich wykładnia” (OSNC 2017/7–8/90).

Na podstawie Informacji Rady Ministrów o realizacji w roku 2019 Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, która jest coroczną oceną funkcjonowania systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej, można wskazać na tendencje w rozwoju systemu widoczne w latach 2016–2019. Są to: zwiększenie zatrudnienia asystentów rodziny i wzrost procentowy liczby rodzin, do których sąd skierował asystenta rodziny; wzrost liczby gminnych placówek wsparcia dziennego w stosunku do 2018 roku o 101 placówek w skali kraju – obecnie jest ponad 1900 takich placówek, w tym ponad połowa to placówki niepubliczne. W 2019 roku działało też 50 ponadgminnych placówek wsparcia dziennego. Ponadto nastąpił wzrost liczby rodzin wspierających – obecnie funkcjonuje 118 takich rodzin w skali kraju. Niestety wzrosła w 2019 roku o 0,2% liczba dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w stosunku do 2018 roku. Na koniec 2019 roku w pieczy zastępczej przebywało 60363 dzieci poniżej 18. roku życia. Oznacza to, że aż 16,7% ogółu osób objętych pieczą zastępczą stanowią osoby, które ukończyły 18. rok życia. Z kolei „w pieczy zastępczej w 2019, tak samo jak w 2018 roku, utrzymał się

ten sam odsetek dzieci w stosunku do całej populacji dzieci do 18. roku życia w Polsce, chociaż w latach 2012–2013 nastąpił jego wzrost i wówczas ponad 1% dzieci w Polsce przybywało w pieczy zastępczej. Na dzień 31 grudnia 2019 było to 55 458 dzieci. Rodzinne formy pieczy zastępczej podlegają dalszej profesjonalizacji, gdyż następuje systematyczny wzrost liczby rodzin zastępczych zawodowych oraz wzrost (o 9%) liczby rodzinnych domów dziecka jako formy sprawowania rodzinnej pieczy zastępczej nad dziećmi. Ponadto jak wskazano w Informacji Rady Ministrów, w 2019 r. w powiatach udzielono rodzinom zastępczym i osobom prowadzącym rodzinne domy dziecka 137 157 porad w ramach poradnictwa specjalistycznego. Jest to wzrost o 10% w stosunku do 2018 r. (124 350 porad)” (Informacja Rady Ministrów 2020: 37–38).

Jeśli chodzi o kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, do prowadzenia rodzinnych domów dziecka lub placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego, a także funkcjonujących rodzin zastępczych, prowadzących rodzinne domy dziecka oraz dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego, to szkoleniami w kierunku ich profesjonalizacji objęto ponad 11 tys. osób. Co szczególnie istotne, w 2019 roku zmniejszyła się liczba dzieci w placówkach instytucjonalnej pieczy zastępczej, łącznie przebywało w nich 16 992 dzieci, co oznacza niewielki spadek w stosunku do 2018 roku, choć ogólnie zwiększyła się liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych, gdyż zmniejszono liczbę dzieci w placówkach. Obecnie średnia liczba dzieci w placówce, zgodnie z założeniami reformy, wynosi 15 osób, choć – co jest niezgodne z tymi założeniami – przebywają w nich dzieci do 7. roku życia. W obszarze adopcji wzrosła liczba świadczeń z zakresu poradnictwa preadopcyjnego i postadopcyjnego udzielanego rodzinom przysposabiającym. Wzrosła też liczba dzieci oczekujących na adopcję w stosunku do 2018 o około 505 dzieci, czyli o około 30% w stosunku do roku poprzedniego. Natomiast, co niepokojące, zmalała liczba rodziców adopcyjnych oczekujących na przysposobienie. Nadal jednak liczba kandydatów do przysposobienia dziecka jest większa niż dzieci oczekujących na przysposobienie. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wydał 17 zgód na przysposobienie międzynarodowe (Informacja Rady Ministrów 2020: 39). Mając na uwadze powyższe scharakteryzowane po krótku tendencje, warto przywołać cel funkcjonowania

całego systemu wsparcia rodziny i pieczy zastępczej nad dzieckiem, którym jest praca z rodziną i na rzecz powrotu dziecka do rodziny, co sprzyja pełniejszej realizacji zasady dobra dziecka. „Interwencja w rodzinę powinna skutkować programem naprawczym w środowisku lokalnym z rozbudową takich form pomocy, jak: praca kontraktowa z rodziną, terapia rodzin, środowiskowe formy pomocy i wsparcia. Wielu interwencji w rodzinie, z koniecznością interwencyjnego umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, można by uniknąć rozbudowując te formy pomocy” (Kaczmarek 2005: 18). Reintegracja rodziny i profilaktyczna praca w środowisku wychowawczym dziecka powinny być zawsze pierwszym krokiem w celu ochrony praw dziecka i zapewnienia jego dobrostanu.

Podsumowanie

Wyniki analizy obrazu statystycznego funkcjonowania systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej pokazują stopniowy wzrost poziomu deinstytucjonalizacji systemu i pożądany wzrost nakładów oraz jakości świadczeń w obszarze rodzinnej pieczy zastępczej. Analiza sfery uregulowań normatywnych pokazuje na poziomie deklaracyjnym zgodność z wytycznymi prawa międzynarodowego i troskę o realizację praw dziecka. Pytanie o to, czy i jak polski system opieki nad dzieckiem realizuje zasadę dobra dziecka w praktyce opiekuńczo-wychowawczej i jak ona jest rozumiana, wymaga szeroko zakrojonych badań empirycznych. System wspierania rodzin nakierowany jest na zapobieganie sytuacji odbierania dziecka rodzinie. Profilaktyka niedostosowania społecznego staje się więc głównym celem działań systemu. Dalszych zaawansowanych badań wymaga też obszar praktyki profilaktycznej w rodzinach borykających się z trudnościami wychowawczymi i w rodzinach, których trudności w obszarze sprawowania funkcji opiekuńczych nad dziećmi są wynikiem ubóstwa materialnego, edukacyjnego, uzależnień czy choroby. Instytucjonalna piecza zastępcza to kolejne pole koniecznych analiz w kontekście możliwych naruszeń praw dziecka. Nie sugeruję bynajmniej takiego stanu rzeczy, aczkolwiek to obowiązkiem instytucji i organów publicznych jest monitorowanie przestrzegania założeń konwencji w każdym państwie – stronie konwencji. Monitorowanie i nadzór są konwencyjnymi instrumentami realizacji zasady dobra dziecka i tym

samym ochrony praw dziecka, stąd potrzeba dalszych badań naukowych, które mogą być wykorzystywane w dyskusji nad optymalizacją systemu wspierania rodziny i instytucjonalnej pieczy zastępczej.

Bibliografia

- Andrzejewski M. (2020). *Sytuacja prawna wychowanka pieczy zastępczej*, [w:] M. Andrzejewski, J. Zajączkowska-Burtowy, J. Gajda, *Status osób małoletnich. Piecza zastępcza, kontakty, przysposobienie*, Warszawa: Instytut Nauk Prawnych PAN, s. 15–78.
- Balcerek M. (1986). *Prawa dziecka*, Warszawa: PWN.
- Cichosz M. (2014). *Pedagogika społeczna. Zarys problematyki*, Kraków: Oficyna Wydawnicza „Impuls”.
- Czeredrecka B. (2001). *Wspólne obszary badań pedagogiki społecznej i pedagogiki opiekuńczej*, [w:] *Tożsamość oraz dylematy pedagogiki opiekuńczej*, red. A. Olubiński, Toruń: Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit”, s. 99–106.
- Dąbrowski Z. (1987). *Teoretyczne podstawy opieki i wychowania przez opiekę*, Toruń: Wydawnictwo UMK.
- Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2019 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. 2020, poz. 821) (2020), <https://www.gov.pl/web/rodzina/informacja-rady-ministrow-o-realizacji-w-roku-2019-ustawy-z-dnia-9-czerwca-2011-r-o-wspieraniu-rodziny-i-systemie-pieczy-zastepczej-dz-u-z-2020-r-poz-821> [dostęp: 2.04.2021].
- Kaczmarek M. (2005). *Reforma systemu opieki zastępczej. Założenia a rzeczywistość. Artykuł na podstawie materiałów przygotowanych do publikacji w ramach badań ISP*. Materiał niedrukowany, strony nienumerowane, www.frs.pl/docs/DD3dlaNGO.pdf [dostęp: 2.04.2021].
- Kołodowska-Przełomiec H., Wójcik D. (1992). *Umorzenia spraw karnych nieletnich przestępców w sądach rodzinnych*, [w:] *Prawne i pedagogiczne aspekty resocjalizacji nieletnich*, red. B. Kowalska-Ehrlich, S. Walczak (Prace Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW, t. 12), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 89–99.
- Kołodziejwski S. (1965). *Dobro wspólnych nieletnich dzieci – jako przestanka odmowy orzeczenia rozwodu*, „Palestra”, nr 9(93), s. 19–30.
- Kowalski S. (1968). *Socjologia wychowania w zarysie*, Warszawa: PWN.
- Kusztal J. (2018). *Dobro dziecka w procesie resocjalizacji. Aspekty pedagogiczne i prawne*, Kraków: Wydawnictwo UJ.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2019). *Wsparcie rodziny i pieczy zastępcza – organizacja i statystyka*, <https://www.gov.pl/attachment/aea8fc2f-a833-4e9f-96b5-324bbf2751ad> [dostęp: 2.04.2021].

- Noszczyk-Bernasiewicz M. (2010). *Nieletni przestępcy w percepcji personelu i nadzoru resocjalizacyjnego oraz studentów resocjalizacji*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Pyrzyk I.J. (2006). *Wprowadzenie do pedagogiki opiekuńczej*, Włocławek: Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna.
- Pytko L. (1990). *Wprowadzenie*, [w:] *Służyć ludziom. Księga jubileuszowa w 80-lecie urodzin Profesora Stanisława Jedleńskiego*, red. L. Pytko, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, s. 7–9.
- Pytko L. (2000). *Pedagogika resocjalizacyjna. Wybrane zagadnienia teoretyczne, diagnostyczne i metodyczne*, Warszawa: Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej.
- Radwański Z. (1981). *Pojęcie i funkcja „dobra dziecka” w polskim prawie rodzinnym i opiekuńczym*, „Studia Cywilistyczne”, t. 31, s. 3–28.
- Safjan M. (1994). *Rezolucja Nr (77)33 w sprawie umieszczania dzieci poza rodziną a stan prawny obowiązujący w Polsce*, [w:] *Standardy prawne Rady Europy. Tekst i komentarze*, t. 1: *Prawo rodzinne*, red. M. Safjan, Warszawa: Oficyna Naukowa, s. 169–179.
- Schulz A.N. (2012). *O Konwencji o prawach dziecka i o jej wpływie na prawo polskie*, [w:] *Prawa dziecka. Konteksty prawne i pedagogiczne*, red. M. Andrzejewski, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, s. 69–80.
- Siemionow J. (2011). *Niedostosowanie społeczne nieletnich. Działania, zmiana, efektywność*, Gdańsk: Wydawnictwo „Difin”.
- Stojanowska W. (1999). *Dobro dziecka jako instrument wykładni norm Konwencji o prawach dziecka oraz prawa polskiego i jako dyrektywa jego stosowania*, [w:] *Konwencja o prawach dziecka. Analiza i wykładnia*, red. T. Smyczyński, Poznań: Ars boni et aequi, s. 81–109.
- Węgiński Z. (2006). *Opieka nad dzieckiem osieroconym. Teoria i praktyka*, Toruń: Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit”.
- Włodarczyk-Madejska J. (2016). *Stosowanie środka wychowawczego w postaci umieszczenia w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych oraz środka poprawczego przez sądy rodzinne i nieletnich w świetle danych statystycznych i badań aktowych*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne”, nr 26, s. 212–240.

Akty prawne

- Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 10 (2007), Children's Rights in Juvenile Justice, Forty-fourth session, Geneva, 15 January – 2 February 2007, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.10.pdf> [dostęp: 20.07.2017].
- Deklaracja Praw Dziecka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 20 listopada 1959 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1959.html> [dostęp: 7.06.2017].

- Europejska Konwencja o wykonywaniu praw dzieci, sporządzona w Strasburgu dnia 25 stycznia 1996 r. (Dz.U. 2000, Nr 107, poz. 1128).
- Konwencja o Prawach Dziecka (Dz.U. 1991, Nr 120, poz. 526).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. 1977, Nr 38, poz. 167).
- OSNC 2017/7–8/90, Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2016 r. II CA 1/16 „Dobro dziecka” wraz z uzasadnieniem.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2019, poz. 1460, z późn. zm).
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. 2019, poz. 2086, t.j).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. 2020, poz. 821).
- Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. 2000, Nr 23, poz. 136).

ADRES DO KORESPONDENCJI

Dr hab. Justyna Kuształ, prof. UJ
Uniwersytet Jagielloński
Instytut Pedagogiki
e-mail: justyna.kusztal@uj.edu.pl