

mgr Marcin Wolanin

Konstytucyjne prawo dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej do opieki i pomocy władz publicznych

STRESZCZENIE

Zgodnie z art. 72 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – *dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych*. Mowa tutaj w zasadzie o sytuacji nadzwyczajnej, gdyż założeniem konstytucyjnym jest wychowanie i przebywanie dziecka we własnej rodzinie. W przypadku jednak, gdy zostanie pozbawione opieki rodzicielskiej, powstaje po jego stronie prawo do zapewnienia mu ochrony i jest skierowane do władz publicznych. Zakres konstytucyjnych obowiązków wynikających z art. 72 ust. 2 jest szeroki i obejmuje zasadniczo umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej, przysposobienie lub ustanowienie opieki prawnej.

Źródła opieki nad dzieckiem w Polsce należy upatrywać w średniowieczu, kiedy to zaczęto tworzyć pierwsze instytucje opiekuńcze. Określenie rozwiązań pierwotnych nie jest zadaniem prostym, gdyż u ich podstaw nie leżał przepis prawa, lecz działalność o charakterze dobroczynnym. Wiadomo, że pewne formy opieki istniały już w XII wieku, niemniej inicjatywy o doniosłym znaczeniu zostały podjęte zdecydowanie później, bo dopiero pod koniec XVI wieku, kiedy to francuski duchowny św. Wincenty à Paulo, chcąc zmniejszenia śmiertelności dzieci przebywających w schroniskach dla ubogich, umieszczał je u kobiet na wsi. Podobnej działalności podjął się Gabriel Piotr Baudouin, który założył w 1732 r. w Warszawie szpital w celu przyjmowania i wychowywania niemowląt. Istotną rolę odegrało również ustawodawstwo Galicyjskiego Sejmu Krajowego. Spośród wszystkich ziem objętych zaborem, to właśnie w autonomii galicyjskiej ludność posiadała najwięcej swobód, co sprzyjało angażowaniu się na rzecz sierot, „podrzutków” oraz dzieci opuszczonych. W szczególności należy podkreślić uchwalenie ustawy z dnia 17 października 1904 r. o krajowym funduszu sierocym, z którego środków finansowano m. in. oddawanie dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej na wychowanie innym rodzinom.

Przełomowy okres stanowiło uchwalenie Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., zgodnie z którą – *dzieci bez dostatecznej opieki rodzicielskiej, zaniedbane pod względem wychowawczym – mają prawo do opieki i pomocy Państwa w zakresie, określonym ustawą* (art. 103). Konstytucja ta była pierwszą ustawą zasadniczą w dziejach narodu polskiego



gwarantującą ochronę dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej, dając jednocześnie sygnał do ustanowienia systemu opiekuńczego. Standard ochrony dziecka wydawał się więc wysoki. Samo podniesienie omawianego zagadnienia do rangi konstytucyjnej świadczyło o poważnym podejściu twórców Konstytucji do spraw najmłodszych obywateli ojczyzny, choć pozycja praw i obowiązków obywatelskich była w rzeczywistości dużo słabsza. Niezależnie od tego art. 103 Konstytucji RP z 1921 r. zawierał pierwsze, a zarazem bardzo nowoczesne normy budujące fundament dla funkcjonowania rodzin zastępczych w Polsce. Nie uchwalono jednak żadnych powszechnie obowiązujących przepisów regulujących tę problematykę w sposób szczegółowy. Opiekę nad dzieckiem rozwijały więc samorządy lokalne oraz instytucje i organizacje społeczne, przy niewielkim udziale państwa.

Słuszność działań opiekuńczych została zmarginalizowana przez spór o nowy ustrój konstytucyjny kraju. W wyniku podjętych działań doszło do uchwalenia ustawy zasadniczej z dnia 23 kwietnia 1935 r. Wprowadziła ona system prezydencki o charakterze autorytarnym, który kształtował bardzo niekorzystną relację między państwem a obywatelem. Nie znajdziemy w niej, tak jak w Konstytucji RP z 1921 r., odrębnego rozdziału poświęconego prawom i wolnościom obywatelskim. Przywileje te zostały rozproszone po innych rozdziałach, natomiast kwestię praw dziecka pominięto w zupełności, nie gwarantując mu żadnej pomocy, czy też jakiegokolwiek opieki. Po roku 1935 nastąpił więc regres w kwestii ochrony jednostki. Zmiana koncepcji ustrojowej spowodowała tym samym, że troska o dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej utraciła status wartości chronionej na mocy konstytucji. Należy przy tym dodać, iż w opinii niektórych przedstawicieli doktryny odrzucenie rozbudowanego katalogu praw i obowiązków obywatelskich gwarantowanego przez Konstytucję RP z 1921 r. było wynikiem zmiany koncepcji, tj. odejścia od przepisów o charakterze deklaratywnym, nie zaś przejawem represyjności państwa. Brak konstytucyjnych gwarancji chroniących dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej nie przeszkodził działaniom podjętym na rzecz środowiska zastępczego, niemniej jednak wszelkie inicjatywy zostały wkrótce zawieszono z powodu wybuchu II wojny światowej.

Lata powojenne charakteryzują się brakiem konstytucyjnych przepisów chroniących prawa dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej, chociaż należy uwzględnić fakt, iż ówczesne władze powoływały się na jakże nowoczesne zapisy Konstytucji RP z 1921 r. Organizację władz państwowych tego okresu charakteryzował jednak brak stabilności. Doszło więc do uchwalenia Małej Konstytucji z dnia 19 lutego 1947 r. Był to akt prawny o niepełnym zakresie regulacji, pozbawiony kwestii praw i wolności obywatelskich.



Wobec pojawiających się zarzutów pominięcia tej ważnej problematyki Sejm Ustawodawczy opracował w dniu 22 lutego 1947 r. Deklarację w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich, w której znalazł się także przepis o opiece nad rodziną oraz nad matką i dzieckiem (pkt I).

Podstawowym źródłem praw jednostki stała się wkrótce Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. Katalog praw, wolności i obowiązków ukształtowany został w wyniku panującej sytuacji politycznej w Polsce i na świecie. Stąd zagadnienie ochrony dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej znalazło odbicie w sposób tylko pośredni w zapisach dotyczących rodziny, małżeństwa i macierzyństwa. Konstytucja PRL z 1952 r. była ustawą dość ogólną, zwłaszcza w zakresie praw obywatelskich. Szczegółowe regulacje pozostawiała aktom niższej rangi, co niewątpliwie zmniejszyło wartość ustanowionych przywilejów, ale również obniżyło możliwość ich prawnego egzekwowania. W rezultacie wyznacznikiem zapisanych uprawnień stały się ustawy zwykłe i dokumenty podustawowe, co podważyło charakter Konstytucji PRL z 1952 r. jako aktu o najwyższej randze w hierarchii źródeł prawa. Bezpośredniej ochrony dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej należało więc szukać w aktach niższej rangi.

Ustrój polityczny państwa oparty na Konstytucji PRL z 1952 r. nie funkcjonował należycie, co w latach 80. doprowadziło do poważnego kryzysu społeczno-gospodarczego oraz politycznego. Jedynym wyjściem okazała się transformacja ustrojowa kraju. Jednocześnie fakt rozbicia politycznego parlamentu stanowił sporą przeszkodę na drodze do uchwalenia nowej konstytucji. W tej sytuacji konieczne było podjęcie aktu prawnego o charakterze przejściowym, tj. Małej konstytucji z dnia 17 października 1992 r. Nie znajdziemy w niej jednak przepisów dotyczących opieki nad dzieckiem oraz jakichkolwiek praw i wolności obywatelskich. Dopiero uchwalenie obowiązującej ustawy zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 r. miało decydujący wpływ na przyszłe kształtowanie się systemu opiekuńczego. Proces ten wspomagany był dodatkowo przez zmiany administracyjne państwa z 1999 r. Wdrożenie reformy nie byłoby jednak możliwe bez założeń konstytucyjnej zasady decentralizacji. Ogromną rolę odegrała również konstytucyjna zasada pomocniczości, zasada dobra dziecka oraz dobra rodziny. Z przywołanych reguł wyinterpretować można niepodważalny przywilej dziecka do wychowania w środowisku naturalnym. Małoletni podlega wtedy władzy rodzicielskiej, która chroniona jest w sposób szczególny przez Konstytucję RP z 1997 r. przed nieuzasadnioną ingerencją w jej zakres. Założeniem konstytucyjnym jest bowiem przebywanie dziecka we własnej rodzinie. Rodzina kreuje

bardzo istotny, jeżeli nie kluczowy element życia społecznego i funkcjonowania narodu, a co za tym idzie i państwa. Regulacje te wykazują bardzo silny związek z ochroną dziecka. Jego dobro stanowi dyrektywę w przypadku tworzenia prawa, jak i stosowania, oraz jest wyznacznikiem przy podejmowaniu decyzji. W rezultacie należy przyjąć, że prawo dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej do opieki i pomocy władz publicznych sprowadza się w pierwszej kolejności do zapewnienia wychowania w rodzinnym środowisku zastępczym. Podkreślić wypada przy tym znaczenie małżeństwa jako konstytucyjnego związku kobiety i mężczyzny, stanowiącego podstawę funkcjonowania rodzin zastępczych.

Zapewnienie dziecku innego środowiska wychowawczego stanowi więc prawo subsydiarne wobec prawa do życia w rodzinie naturalnej. Wychowanek przebywający w opiece zastępczej powinien być przygotowywany na powrót do rodziny biologicznej, co stanowi jedno z głównych założeń idei opieki zastępczej. Zanim jednak to nastąpi małoletniemu przysługuje szereg uprawnień umocowanych w Konstytucji RP z 1997 r. W szczególności należy wymienić prawo do wysłuchania i uwzględnienia jego zdania, prawo do szczególnej opieki zdrowotnej, do wychowywania się w poczuciu godności, czy też prawo do nauki. Niezwykle istotny z punktu widzenia instytucji rodzin zastępczych jest ponadto przywilej dostępu do informacji dotyczących pochodzenia dziecka, a także kontaktu z rodziną biologiczną.

Spory wpływ na kształtowanie się ochrony dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej miały również umowy międzynarodowe, które zgodnie z art. 87 Konstytucji RP z 1997 r. stanowią źródło powszechnie obowiązującego prawa. Oprócz Konwencji o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r., z punktu widzenia niniejszego zagadnienia, niezwykle istotne stały się akty przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy, tj. rezolucja nr 77(33) z dnia 3 listopada 1977 r. w sprawie umieszczania dzieci poza rodziną oraz rekomendacja nr R(87)6 z dnia 20 marca 1987 r. w sprawie rodzin zastępczych.

Konstytucja RP z 1997 r. łącznie z prawem międzynarodowym oraz regulacjami ustawowymi zapewnia wysoki poziom opieki i pomocy dziecku, które z różnych przyczyn nie może wychowywać się w swym środowisku naturalnym. Od wejścia obowiązującej ustawy zasadniczej w życie nastąpiła znaczna poprawa standardu ochrony dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej w Polsce. Doszło do wyraźnego wzmocnienia instytucji rodzin zastępczych m. in. poprzez uregulowanie tego zagadnienia w odrębnym akcie normatywnym obowiązującym od 2012 r., tj. ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.