

# DZIECI Z PIECZY ZASTĘPCZEJ ORAZ MAŁOLETNI BEZ OPIEKI Z UKRAINY

**OCENA EX-POST REGULACJI  
I PRAKTYKI STOSOWANIA  
SPECUSTAWY UKRAIŃSKIEJ**



*Dzieci z pieczy zastępczej oraz małoletni bez opieki z Ukrainy: ocena ex-post regulacji i praktyki stosowania specustawy ukraińskiej*

**Autorka**

Ada Tymińska

**Konsultacje merytoryczne**

Jacek Białas, Małgorzata Szuleka, Marcin Wolny

**Projekt graficzny i skład**

Marta Borucka

**Zdjęcie na okładce**

Pixabay / PeterPike, CC0

Warszawa, październik 2022

Wydanie I

Publikacja dostępna na licencji Creative Commons uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 4.0 (CC BY-SA 4.0)

Stan prawny: 17 października 2022 r.

**Wydawca**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Wiejska 16

00-490 Warszawa

Raport powstał w ramach projektu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka „*Monitoring systemu ochrony praw człowieka w Polsce*”. Projekt jest realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego z Funduszy EOG. W okresie 2020-2022 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka prowadzi kompleksowy monitoring funkcjonowania instytucji tworzących system ochrony praw człowieka w Polsce (w tym m.in. sądów, prokuratury, instytucji rzecznicych). W przygotowanych w ramach projektu raportach, analizach i dyskusjach HFPC przedstawia, jak kluczowe zmiany prawa wpływają na pracę tych instytucji oraz ochronę praw podstawowych.

# Spis treści

Słowniczek pojęć.....	3
Executive summary .....	5
<b>1. Stan prawny do czasu wejścia w życie specustawy.....</b>	<b>8</b>
1.1. Postępowanie z małoletnimi bez opieki według ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP .....	8
1.2. Okres pomiędzy 24.02 a 12.03.2022 r.: maraton społeczeństwa obywatelskiego i oczekiwanie na rząd.....	11
1.3. 12.03.2022 r.: podwójna cezura .....	17
<b>2. Grupy, na które wpływają rozwiązania ze specustawy – charakterystyka problemów .....</b>	<b>19</b>
2.1. Małoletni bez opieki ( <i>unaccompanied minors</i> ) z Ukrainy:.....	20
Dzieci do 16-ego roku życia .....	21
Młodzież w wieku 16-18 lat.....	22
2.2. Małoletni ukraińscy w pieczy zastępczej.....	23
Rodziny zastępcze w Ukrainie.....	24
Opieka grupowa.....	25
2.3. Małoletni bez obywatelstwa ukraińskiego .....	29
<b>3. Specustawa ukraińska:.....</b>	<b>31</b>
3.1. Opracowywanie specustawy oraz kolejnych nowelizacji: .....	31
3.2. Przepisy specustawy ukraińskiej: w odniesieniu do małoletnich bez opieki ...	34
Opiekun tymczasowy.....	36
Pełnienie funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenie rodzinnego domu dziecka ...	40

Różnice w instytucjonalnej pieczy zastępczej dotyczące małoletnich obywateli Ukrainy .....	41
Ewidencja małoletnich bez opieki .....	42
Specustawa ukraińska a przepisy prawa UE.....	44
<b>4. Stosowanie przepisów dotyczących opieki tymczasowej .....</b>	<b>46</b>
4.1. Wniosek o wyznaczenie opiekuna tymczasowego.....	51
Formalne problemy ze sporządzeniem wniosku.....	51
Kandydaci na opiekunów tymczasowych.....	52
4.2. Postępowanie w praktyce .....	56
Termin 3-dniowy.....	56
Tłumaczenia .....	57
Posiedzenie niejawne vs rozprawa.....	59
Postanowienia o wyznaczeniu opiekuna tymczasowego – rozszerzenia i ograniczenia .....	61
Kontynuacja spraw – zmiana opiekuna lub wymiaru opieki .....	65
<b>5. Piecza zastępcza.....</b>	<b>68</b>
5.1. Ustanawianie rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka w trybie przewidzianym w art. 27 specustawy ukraińskiej.....	68
5.2. Potwierdzanie uprawnień ukraińskich rodziców zastępczych.....	70
<b>6. Wsparcie dla opiekunów tymczasowych oraz nadzór instytucjonalny nad nimi</b>	<b>72</b>
6.1. Instytucje opieki społecznej – nadzór .....	72
6.2. Instytucje opieki społecznej – formy wsparcia.....	73
6.3. Społeczeństwo obywatelskie.....	76
<b>7. Podsumowanie .....</b>	<b>78</b>
<b>8. Rekomendacje .....</b>	<b>82</b>
<b>Aneks 1: Metodologia:.....</b>	<b>85</b>
<b>Wykaz skrótów .....</b>	<b>89</b>

# Słowniczek pojęć

**Małoletni:** osoba (dziecko lub nastolatek) poniżej 18. roku życia. W niniejszym raporcie używamy też słowa „**dziecko**” w znaczeniu nadanym temu słowo przez międzynarodowe prawa dziecka, tzn. osoby, która nie ukończyła 18 lat (art. 1 KPD).

**Małoletni bez opieki:** osoba poniżej 18. roku życia, która przybywa do innego państwa bez rodzica lub opiekuna prawnego.

**Pieczą zastępczą:** system opieki nad dzieckiem pozbawionym opieki rodziców biologicznych np. z powodu ich śmierci, odebrania władzy rodzicielskiej, ewentualnie także na wniosek rodziców. Wyróżniamy **rodzinną i instytucjonalną pieczę zastępczą**.

**Rodzinną pieczę zastępczą:** formy pieczy zastępczej, które swoją charakterystyką mają przypominać rodzinę. Opiekunowie występują w roli *quasi*-rodziców, a dzieci przebywają w ich mieszkaniach lub domach. Przyjmują dzieci pojedynczo lub w małych, maksymalnie kilkunastoosobowych grupach. W Polsce wyróżniamy **rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka**.

**Instytucjonalną pieczę zastępczą, pieczę grupową:** formy pieczy zastępczej, które z założenia mają charakter grupowy (około kilkanaście-kilkadziesiąt dzieci). Dzieci umieszczone w instytucjonalnej pieczy zastępczej mieszkają w specjalnie do tego celu przeznaczonych budynkach (tzw. domach dziecka), a ich opiekunowie są pracownikami instytucji. W Polsce instytucjonalną pieczę zastępczą to:

- placówki opiekuńczo-wychowawcze;
- regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne;
- interwencyjne ośrodki preadopcyjne.

**Opiekun faktyczny:** osoba niebędąca rodzicem ani opiekunem prawnym, która w danej chwili opiekuje się dzieckiem.

**Opiekun tymczasowy:** osoba wyznaczona przez sąd rodzinny na opiekuna tymczasowego małoletniego z Ukrainy na podstawie art. 25 specustawy ukraińskiej.

# Executive summary

---

- Po wybuchu wojny w Ukrainie spośród osób migrujących do Polski ogromną część stanowiły dzieci i młodzież (z danych bazy PESEL wynika, że 47% numerów PESEL nadano osobom, które nie przekroczyły jeszcze 18-ego roku życia<sup>1</sup>). Nie wszystkie dzieci podróżowały pod opieką rodziców. Od pierwszych dni po wybuchu wojny docierały informacje o małoletnich (zob. **Słowniczek pojęć**) przekraczających granicę z babciami, ciociami, przyjaciółmi rodziny, a także w dużych grupach w ramach ewakuacji ośrodków pieczy grupowej.
- Raport przedstawia sytuację prawną dzieci i młodzieży do 18 roku życia podróżujących bez swoich ustawowych opiekunów po wybuchu wojny w Ukrainie. Raport opiera się na danych publicznie dostępnych (desk research), wywiadów eksperckich oraz odpowiedzi na wnioski o dostęp do informacji publicznej przesłane do ministerstw, sądów oraz powiatowych centrów pomocy w rodzinie. Badanie zaprojektowano z wykorzystaniem metodologii Obywatelskiej Analizy Prawa stworzoną przez Fundację ePaństwo oraz INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa<sup>2</sup> (zob. Aneks 1 metodologia).
- Dokładna liczba małoletnich bez opieki, które przybyły z Ukrainy na terytorium Polski, nie została określona. Na podstawie zebranych danych z **dużym prawdopodobieństwem można mówić o kilkudziesięciu tysiącach**. Wśród nich wymienić można pojedynczych małoletnich bez opieki oraz dzieci ewakuowane z ukraińskiej pieczy zastępczej. Są to osoby w różnym wieku.

---

1 Dziennik Gazeta Prawna, *7 procent dzieci i młodzieży w Polsce pochodzi z Ukrainy. Demograficzny portret uchodźców* (19 maja 2022 roku): <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8420789,ukraincy-w-polsce-demografia-dzieci-i-mlodziez.html>.

2 K. Izdebski, G. Wiaderek (red.), *Obywatelska Analiza Prawa. Monitoring, narzędzia, model obywatelskiej oceny skutków regulacji*, Warszawa 2019.

Większość stanowią małoletni obywatele Ukrainy, ale zdarzają się również mieszkający na terenie tego państwa małoletni obywatele innych państw.

- Działań podejmowanych na rzecz zabezpieczenia sytuacji dzieci bez opieki przed uchwaleniem specustawy nie charakteryzowała jednak wspólna, centralna koordynacja ze strony rządowej. Duża część odpowiedzialności spoczęła na samorządach oraz organizacjach pozarządowych.
- Specustawa ukraińska<sup>3</sup> wprowadza specjalne rozwiązania mające na celu zabezpieczenie sytuacji małoletnich bez opieki. Zalicza się do nich przepisy o opiece tymczasowej, które okazują się najskuteczniejsze, jeśli chodzi o szybkość postępowania. Ponadto, specustawa powołuje do życia ewidencję małoletnich, która ma służyć stworzeniu dla nich ram systemowej ochrony. Te rozwiązania są jednak dostępne wyłącznie dla małoletnich obywateli Ukrainy – pozostawiając na marginesie zainteresowania dzieci posiadające obywatelstwo państw trzecich lub nieposiadające dokumentów tożsamości.
- Specustawa była przygotowywana w trybie pilnym i zawiera bardzo istotne luki prawne dotyczące np. postępowań o zmianę lub odwołanie opiekuna tymczasowego. Ponadto, w oficjalnych źródłach takich jak strona Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej brakuje dostępnych informacji w języku ukraińskim na temat jej przepisów dotyczących małoletnich.
- Najwięcej wniosków o wyznaczenie opiekuna tymczasowego odnotowano w końcówce marca i pierwszej połowie kwietnia 2022 r. Był to bardzo trudny moment dla wydziałów rodzinnych sądów rejonowych, które, zwłaszcza w największych miastach, musiały w trybie pilnym rozpatrzyć dziesiątki, a niekiedy wręcz setki, wniosków tygodniowo. Od połowy kwietnia 2022 r. liczba postępowań znacząco spadła. Należy spodziewać się natomiast wzrostu liczby spraw o zmianę bądź odwołanie dotychczasowych opiekunów tymczasowych.
- Do najważniejszych problemów związanych z procedurą wyznaczenia opiekuna tymczasowego należą:
  - ▶ Niemożność przeprowadzenia rzetelnego postępowania dowodowego w ciągu ustawowego terminu 3 dni na rozpatrzenie wniosku;

---

3 Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 583).



- ▶ Niedobór tłumaczy z języka ukraińskiego, który utrudnia komunikację między sądem a uczestnikami postępowania;
  - ▶ Nieprzeprowadzanie w niektórych sądach wysłuchań dzieci i niewzględnianie ich stanowiska.
- Bardzo istotnym problemem systemowym, jaki zidentyfikowano, jest brak specjalnego rozwiązania dostosowanego do sytuacji dzieci ewakuowanych z grupowej pieczy zastępczej. Ta luka prawna prowadzi do braku zachowania wobec nich standardów opieki dotyczących na przykład liczebności grup, wieku dzieci w placówkach, czy preferowania rodzinnych form pieczy zastępczej.
- Niniejszy raport koncentruje się na okresie od lutego do września 2022 r. Niemniej należy przyjąć, że w długoterminowej perspektywie mogą pojawić się kolejne wyzwania związane ze stosowaniem specustawy. Do tych wyzwań można zaliczyć m.in. **zmianę opiekunów tymczasowych, praktykę ich wspierania i nadzoru przez instytucje społeczne, czy sytuację nastolatków, którzy na razie starają się uniknąć wyznaczenia im opiekuna.**
-

# 1. Stan prawny do czasu wejścia w życie specustawy

W związku z wybuchem wojny w Ukrainie do Polski przybyły między innymi dzieci podróżujące bez opieki rodziców oraz dzieci ewakuowane z pieczy zastępczej. Ich liczba jest trudna do określenia, lecz można ją szacować na przeszło sto tysięcy – na podstawie liczby decyzji o wyznaczeniu opiekuna tymczasowego opisywanej w punkcie 4. Do czasu uchwalenia specustawy niejasne było, z jakich przepisów należy korzystać do regulacji ich statusu prawnego i sytuacji opiekuńczej. Dotychczas istniejące procedury wydawały się nieefektywne w przypadku masowego napływu dzieci bez opieki. Jednocześnie, działania pomocowe podejmowane w tamtym czasie charakteryzował brak centralnej koordynacji, a dużą część odpowiedzialności za ochronę małoletnich bez opieki przejęli obywatele, organizacje pozarządowe i samorządy terytorialne. Ta sytuacja częściowo zmieniła się po otwarciu punktu recepcyjnego w Stalowej Woli – a następnie po uchwaleniu i wejściu w życie specustawy ukraińskiej.

## 1.1. POSTĘPOWANIE Z MAŁOLETNIAMI BEZ OPIEKI WEDŁUG USTAWY O UDZIELANIU CUDZOZIEMCOM OCHRONY NA TERYTORIUM RP

---

Co do zasady, sytuację małoletnich cudzoziemców bez opieki (zob. → **Słowniczek pojęć, s. 3**), niezależnie od obywatelstwa, przybywających do Polski w związku z obawą przed prześladowaniami, regulują przede wszystkim przepisy ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony<sup>4</sup>. Ich uzupełnieniem są wybrane przepisy ustawy o cudzoziemcach<sup>5</sup> oraz

---

4 Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1264, 1383).

5 Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2022 r. poz. 91, 583, 830, 835, 1383).

Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego<sup>6</sup>. Jednocześnie, krajowa regulacja jest zakorzeniona w prawie międzynarodowym (m.in. Konwencja o prawach dziecka) oraz unijnym<sup>7</sup>. Celem niniejszego raportu nie jest szczegółowa analiza tych rozwiązań, gdyż dotyczy on przede wszystkim specustawy ukraińskiej. W tym zakresie odsyłamy do innych opracowań<sup>8</sup>. Początkiem postępowania o zalegalizowanie pobytu w Polsce jest zadeklarowanie przez małoletniego bez opieki organowi Straży Granicznej zamiaru złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Straż Graniczna powinna wówczas m.in. wystąpić do sądu opiekuńczego z wnioskiem o umieszczenie małoletniego w pieczy zastępczej oraz o ustanowienie kuratora do reprezentowania go w postępowaniu o udzielenie ochrony międzynarodowej (art. 61 ust. 1 pkt 3a-b ustawy o udzielaniu ochrony). **W tym przypadku opieka prawna, którą sprawuje kurator, jest oddzielona od opieki o charakterze faktycznym, którą sprawuje rodzina zastępcza lub instytucja pieczy zastępczej.** Kuratorami często zostają osoby, które nie należą do systemu opieki, na przykład pracownicy organizacji wspierających uchodźców<sup>9</sup>. Oddzielenie tych dwóch funkcji opiekuńczych jest zwykle uważane za czynnik pozytywny, dzięki któremu opiekun prawny jest niezależny od państwa. Może ono jednak powodować osłabienie poczucia odpowiedzialności zarówno kuratora, jak i jednostki pieczy zastępczej, za bezpieczeństwo dziecka.

Ta odpowiedzialność jest o tyle istotna, że duża część przybywających do Polski małoletnich bez opieki opuszcza placówki pieczy zastępczej i w ten sposób przestaje być uwzględniana w **systemie pieczy zastępczej**. Przypuszcza się, że opuszczanie przez dzieci placówek wynika z chęci znalezienia się w innym państwie europejskim, na przykład

---

6 Ustawa z dnia 25 lutego 1964 roku Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359).

7 M.in. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową; Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami.

8 Por. np. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Małoletni bez opieki. Polityka, praktyka i dane statystyczne dotyczące małoletnich cudzoziemców bez opieki w Polsce*, 2015: <https://www.gov.pl/attachment/7158b2a1-06db-4207-bb9c-710422702aa7>; Fundamental Rights Agency (FRA), *Guardianship systems for unaccompanied children in the European Union: developments since 2014*, 2022: <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/guardianship-systems-children-update>.

9 FRA, *op. cit.*, s. 33.

po to, żeby połączyć się z przebywającą tam już rodziną<sup>10</sup>. Rozproszenie odpowiedzialności opiekunów i kuratorów, a także brak kontroli nad pobytem małoletnich w pieczy zastępczej sprzyja upodmiotowieniu i decydowaniu o sobie, co jest szczególnie ważne w przypadku nastolatków. Jednocześnie jednak naraża te osoby na znaczące niebezpieczeństwa związane na przykład z handlem ludźmi. Takie małoletnie dziecko może mieć też problem z uzyskaniem prawa do pobytu w kraju, do którego trafia. To z kolei skutkuje licznymi zagrożeniami związanymi z nielegalnym pobytem w tym np. brakiem dostępu do edukacji czy opieki zdrowotnej.

Innym problemem jest **brak kandydatów na kuratorów dla małoletnich bez opieki**. Chętnych brakuje nawet pomimo tego, że zapotrzebowanie nie przekracza kilkunastu-kilkudziesięciu osób rocznie. Kuratorzy nie otrzymują żadnego wsparcia ze strony państwa. W efekcie mają trudności w opłacaniu kosztów dojazdów do placówek opieki czy tłumaczenia<sup>11</sup>. Organizacje mają natomiast ograniczone kadry i zasoby ekonomiczne, co uniemożliwia im wykonywanie tej funkcji na większą skalę, jeśli nie posiadają stabilnego wsparcia finansowego od państwa.

Na początku wojny pojawiła się obawa, że sytuację wszystkich przybywających z Ukrainy małoletnich bez opieki będzie trzeba regulować za pomocą wyżej opisanych przepisów. Jak wspomina jedna z rozmówczyń, wywołało to po stronie sądów spory niepokój. Dotyczył on na przykład niedoboru kandydatów na kuratorów:

*Wiem, że na początku przed wprowadzeniem specustawy, był taki moment, w którym sądy z przerażeniem uznały, że będą musiały wobec małoletnich bez opieki stosować procedurę uchodźczą, a nie mają wystarczającej liczby chętnych kuratorów. Robiły więc ogłoszenia w różnych radach, że szukają chętnych prawników do objęcia tej funkcji w postępowaniu uchodźczym. I niektóre sądy poszły z początku tym kluczem ustanawiając potem opiekunów tymczasowych.*

**Prawniczka z organizacji pozarządowej  
zajmującej się ochroną małoletnich**

---

10 MSWiA, *op. cit.*, s. 51-52.

11 A. Trylińska, *Małoletni bez opieki ubiegający się o ochronę międzynarodową. Rola kuratora*, w: „Studia Prawnicze”, nr 1, 2018, s. 60-61.

Warto zauważyć, że postępowanie o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce, co do zasady, nie tylko wobec osób małoletnich – prowadzi tylko jeden organ – Urząd do Spraw Cudzoziemców (organem odwoławczym jest Rada do Spraw Uchodźców) i jest to proces długotrwały obejmujący badanie indywidualnej sytuacji wnioskodawcy. W związku z tym, nie jest to proces adekwatny do sytuacji, w której na terytorium danego państwa przybywa bardzo duża liczba cudzoziemców potrzebujących ochrony.

## **1.2. OKRES POMIĘDZY 24.02 A 12.03.2022 R.: MARATON SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO I OCZEKIWANIE NA RZĄD**

---

Od pierwszych dni po wybuchu wojny w mediach<sup>12</sup> oraz w komunikatach organizacji wspierających uciekinierów z Ukrainy<sup>13</sup> zaczęły pojawiać się informacje o tym, że wśród osób przyjeżdżających do Polski znajduje się liczna grupa dzieci i nastolatków podróżujących bez opieki rodziców lub opiekunów prawnych. W większości dzieci chciały połączyć się z członkami rodziny (bliższej lub dalszej), którzy już wcześniej przebywali w Polsce lub w innym państwie, na drodze do którego znajdowała się Polska<sup>14</sup>. Małoletni podróżowali z bardzo różnymi osobami: z dziadkami, z innymi członkami rodziny, z przyjaciółkami i przyjaciółmi rodziny, ale również zupełnie bez opieki:

*Pojawiały się także dzieci rozłączone z rodzicami, zgodnie z definicją unijną (seperated minors), które przybywały na teren Polski z dziadkami, krewnymi, sąsiadami – różnymi osobami. Były to jednak dzieci w drodze, które finalnie miały być połączone z matkami pracującymi w krajach takich jak Włochy czy Finlandia, w których istnieje duża społeczność ukraińska. Ten ruch nie był jednak w żaden sposób monitorowany i nie występuje na przykład w danych przedstawionych przez Ministerstwo.*

**Ekspertka z organizacji pozarządowej  
zajmującej się ochroną małoletnich**

---

12 <https://www.bbc.com/news/world-europe-60539104>.

13 Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC), *Sytuacja na granicy polsko-ukraińskiej. Raport z monitoringu (26.02.2022-2.03.2022)*: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2022/03/Raport-z-granicy-polsko-ukraińskiej-26-02-02-03-hfpc.pdf>.

14 Fundacja „Nasz Wybór”, *Sytuacja ukraińskich migrantek w Polsce w czasie COVID-19*: <https://pl.bo-ell.org/sites/default/files/2021-03/Sytuacja%20ukraińskich%20migrantek%20w%20PL.pdf>.

Do przekroczenia granicy przez małoletniego podróżującego z inną osobą, nawet członkiem rodziny, wymagana jest poświadczona notarialnie zgoda rodzica. W ferworze trwającej wojny rodzice nie zawsze mieli jednak możliwość zadbania o wydanie takiego dokumentu:

*W pierwszych dniach wojny pojawiało się dużo wątpliwości związanych z tym, że na przykład „Wysyłam moje dziecko z inną osobą”, albo „Jadę z dzieckiem, które nie jest moim dzieckiem” – i pytanie, czy dziecko będzie mogło swobodnie przekroczyć granicę.*

**Prawniczka z organizacji pozarządowej  
zajmującej się ochroną małoletnich**

Odpowiedzią na ten problem była mobilizacja wśród części polskich notariuszy, którzy oferowali nieodpłatne wsparcie obywatelkom i obywatelom Ukrainy. Między innymi pomagali potwierdzać zgody rodziców na przekroczenie granicy przez ich dziecko<sup>15</sup>. W pierwszych dniach po wybuchu wojny kontrola graniczna nie była jednak bardzo szczegółowa i w wielu przypadkach **nikt nie wymagał zgody rodziców**, a jedynie oświadczenia od dziecka i opiekuna faktycznego (zob. → **Słowniczek pojęć, s. 3**)<sup>16</sup>. W związku z tym, że w tym okresie nie prowadzono na przejściach granicznych ewidencji małoletnich bez opieki rodzicielskiej, **ich dokładna liczba nie jest znana** – a dzieci przekraczające granicę były w bardzo różnym wieku:

*Jeśli pojawiały się osoby niepełnoletnie przekraczające granicę polsko-ukraińską bez opieki poniżej 16 roku życia, to właśnie przed 12 marca 2022 r.*

**Ekspertka z organizacji pozarządowej  
zajmującej się ochroną małoletnich**

Część spośród małoletnich bez opieki przekraczała granicę bez opiekunów faktycznych lub znajdując ich „**po drodze**”. W grupach pomocowych na Facebooku, szczególnie tych ukraińskojęzycznych, pojawiały się czasami posty publikowane najczęściej przez rodziców. Dotyczyły one tego, że ich dziecko np. podróżuje konkretnym pociągiem i poszukuje się osoby, która mogłaby otoczyć je opieką w czasie przejazdu. Tym publikacjom najczęściej

---

15 Por. <https://krn.org.pl/samorzad-notarialny/notariusze-dla-ukrainy>; [https://www.adwokatura.gdansk.pl/upload/files/451\\_anyFile\\_file\\_lista\\_notariuszy\\_-\\_pomoc\\_dla\\_ukrainy.pdf](https://www.adwokatura.gdansk.pl/upload/files/451_anyFile_file_lista_notariuszy_-_pomoc_dla_ukrainy.pdf).

16 <https://www.prawo.pl/samorzad/uproszczenia-graniczne-dla-uchodzcow-z-ukrainy,513674.html>; <https://podroze.onet.pl/aktualnosci/studenci-z-afryki-opuszczaja-ukraine-msz-zapewnia-wpuszczamy-wszystkich/gfgw5b7>.

towarzyszyły zdjęcia dziecka. Te wpisy przypominały posty publikowane w tych samych grupach przez uchodźczynie z Ukrainy, które poszukiwały bezpiecznego schronienia w Polsce<sup>17</sup>. Były to działania potencjalnie ryzykowne z punktu widzenia większego narażenia tych osób na wykorzystanie lub handel ludźmi. W tym samym czasie organizacje ostrzegały o braku systemowych rozwiązań, które mogłyby zmniejszyć to ryzyko<sup>18</sup>.

W grupach polskojęzycznych, zaczęły pojawiać się natomiast **pytania o możliwość adopcji „sierotki z Ukrainy”, a nawet konkretne oferty takiej adopcji**. Czasem zawierały wręcz preferencje dotyczące wieku czy płci dziecka. Tego rodzaju pomysły były bardzo szybko krytykowane przez odwołanie do przepisów<sup>19</sup>:

**Pokój Adwokacki**  
8 marca · 🌐

Internet zalewają ogłoszenia dotyczące dzieci z Ukrainy i ich potencjalnych adopcji. Warto zatem wyraźnie powiedzieć, że:

- 📌 Dziecko ukraińskie mogą adoptować obywatele ukraińscy oraz obywatele niektórych państw, ale nie - Polski!
- 📌 Adopcja zagraniczna jest możliwa jedynie w sytuacji, gdy **NIE MA MOŻLIWOŚCI ADOPTOWANIA DZIECKA PRZEZ OBYWATELA UKRAINY**.
- 📌 Obywatel zagranicy mogą przysposobić dziecko, jeśli wyczerpali już możliwości adopcji w państwie z którego pochodzą (w praktyce żąd... [Zobacz więcej](#))

**adopcja  
ukraińskiego  
dziecka jest  
niemożliwa\***

\*NIEMAL (A PRZYNAJMNIEJ NIE PRZEZ POLAŁÓW)

17 BBC, *How the sex trade preys on Ukraine's refugees* (March 27th, 2022): <https://www.bbc.com/news/world-europe-60891801>; Vatican News, *Ukraine: Vulnerable refugees easy prey for traffickers* (March 26th, 2022): <https://www.vaticannews.va/en/world/news/2022-03/ukraine-war-russia-refugees-human-trafficking-borders.html>.

18 HFPC, *op. cit.*

19 Por. także: <https://www.wprost.pl/kraj/10660732/polacy-pytaja-czy-moge-adoptowac-dziecko-z-ukrainy-ekspertka-odpowiada.html>; <https://oko.press/tysiace-ukrainskich-sierot-juz-trafilo-do-polski-i-co-dalej/>.

Takie pytania dobrze obrazują poziom chaosu informacyjno-organizacyjnego w pierwszych dniach wojny.

Dużą i ważną grupę stanowiły także **dzieci ewakuowane z ukraińskich instytucji pieczy zastępczej**. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie przekazało dokładnych informacji dotyczących ich liczby, miejsc ewakuacji oraz kwestii dalszych przemieszczeń. O podobnych problemach donoszą także inne organizacje zajmujące się pomocą dla osób uciekających przed wojną w Ukrainie.

Jak wynika z doniesień medialnych, w pierwszym okresie trwania wojny, kiedy migracja do Polski była zresztą najbardziej intensywna, **głównymi organizatorami ewakuacji ukraińskich małoletnich z pieczy grupowej** (zob. → **Stownik pojęć**, s. 3) **były organizacje pozarządowe**. Wśród nich można wymienić: SOS Wioski Dziecięce<sup>20</sup>, łódzką organizację Happy Kids<sup>21</sup>, czy warszawski Klub Inteligencji Katolickiej<sup>22</sup>. Działania podejmowanych na tamtym etapie nie charakteryzowała jednak wspólna, centralna koordynacja ze strony rządu. Ewakuowane dzieci były kwaterowane w miejscach zapewnianych przez samorząd lub prywatne podmioty oferujące swoją pomoc np. w hotelach czy ośrodkach wczasowych<sup>23</sup>. Część z nich pozostała w tych ośrodkach przez kilka miesięcy, część zaś została przeniesiona do innych miejsc, także poza granice Rzeczypospolitej Polskiej. Brak jest szczegółowych danych dotyczących przeniesienia małoletnich poza terytorium Polski. Jedną z rozmówczyń, specjalistka w temacie pieczy zastępczej, wskazała, że prawdopodobnie takich danych nie ma, ponieważ przenoszenie odbywało się w sposób pozbawiony centralnej kontroli rządowej.

Dobrą ilustracją wyżej opisanych problemów jest **przypadek dzieci ewakuowanych z jednego z domów dziecka w Mariupolu do Kazimierza Dolnego**. Znalazły one schronienie

---

20 <https://publicystyka.ngo.pl/sos-wioski-dzieciece-ukraina-jestesmy-w-piekle>.

21 <https://lodz.tvp.pl/58844636/lodzka-fundacja-happy-kids-ewakuuje-dzieci-z-ukrainy>.

22 <https://wpolityce.pl/spoleczenstwo/588202-kik-zaopiekowal-sie-niepelnosprawnymi-z-ukrainy>.

23 <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2022-03-19/fundacja-polsat-specjalny-odcinek/>;  
<https://tvn24.pl/pomorze/moryn-107-dzieci-z-zaporoza-przyjal-osrodek-wczasowy-5636001>.



dzięki Stowarzyszeniu Dziennikarzy Polskich w ośrodku Dom Dziennikarza<sup>24</sup>. Wkrótce wyszło na jaw, że opiekę nad dziećmi roztaczają nie tylko ich dotychczasowe opiekunki z Ukrainy, ale także amerykańska organizacja Loving Families and Homes for Orphans, kierowana przez pastora Matta Shea, oskarżanego w USA o wewnętrzny terroryzm oraz regularnie nawołującego do przemocy i wojny religijnej<sup>25</sup>. Pastor utrzymywał, że w porozumieniu z ukraińskim konsulem przygotowuje dzieci do adopcji w Stanach Zjednoczonych. Sprawa wywołała duży odzew wśród **opinii publicznej i mediów**<sup>26</sup>. Dopiero ten nacisk przełożył się na reakcję lokalnego Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie oraz Sądu Rejonowego w Puławach. Sąd wydał postanowienie, na mocy którego formalnie opiekę tymczasową nad dziećmi przejęły dwie osoby, obywatelka Ukrainy (dotychczasowa opiekunka) oraz obywatelka polska. W postanowieniu sąd zakazał również opuszczania przez dzieci gminy Kazimierz Dolny. Przebywały one w Domu Dziennikarza do końca maja, kiedy, z inicjatywy konsula generalnego Ukrainy, zostały przeniesione do Szwajcarii<sup>27</sup>. Jedna z rozmówczyń w ten sposób podsumowuje problemy, które obnażyła ta sprawa:

*Soczewką problemów w traktowaniu dzieci z opieki jest przypadek Kazimierza Dolnego. Problemem jest nie tylko to, że amerykański pastor z zarzutem terroryzmu domowego i jego organizacja nagle zaopiekowali się dziećmi na terenie Polski – choć to bardzo ważny aspekt całej sprawy. Drugą stroną medalu jest to, że kiedy polskie władze PCPR w Puławach na wniosek wojewody przeprowadziły kontrolę, to dotyczyła ona warunków panujących w pomieszczeniach w Domu Dziennikarza i kwestii podstawowych, takich jak nakarmienie i ubranie dzieci. Nikt nie szukał odpowiedzi na pytanie o to, jak to się stało, że zagraniczna, niezarejestrowana w Polsce organizacja na terenie państwa polskiego zajmuje się dziećmi z jeszcze innego państwa. Moim zdaniem jednak trzecia i najciekawsza część tej historii wydarzyła się później, po całej medialnej wrzawie, po tym, jak sąd rodzinny postanowił, że te dzieci*

---

24 <https://www.wnp.pl/parlamentarny/wydarzenia/lubelskie-60-dzieci-z-domu-dziecka-na-ukrainie-przyjechalo-do-kazimierza-dolnego,550199.html>.

25 <https://www.press.pl/tresc/69816,skrajnie-prawicowy-pastor-z-usa-zajmuje-sie-dziecmi-z-ukrainy-w-siedzibie-sdp-w-kazimierzu-dolnym>.

26 Por. poprzednie przepisy. Także: [https://miasta.tokfm.pl/miasta\\_tokfm/7,185052,28208628,amerykanski-pastor-zajmuje-sie-sierotami-z-mariupola-w-lubelskim.html](https://miasta.tokfm.pl/miasta_tokfm/7,185052,28208628,amerykanski-pastor-zajmuje-sie-sierotami-z-mariupola-w-lubelskim.html); <https://www.dziennikwschodni.pl/pulawy/ukrainskie-sieroty-pod-opieka-pastora-radykala,n,1000304727.html>; <https://www.newsweek.pl/polska/spoleczenstwo/matt-shea-i-pawel-chojecki-jak-probuja-przeprowadzic-nielegalna-adopcje-ukrainskich/ysq6fs4>.

27 <https://sdp.pl/dzieci-z-mariupola-wyjechaly-z-kazimierza-dolnego/>.

*nie mogą opuścić terytorium Polski. Chodziło o opowieści pastora o planach adopcji tych dzieci do rodzin w USA. Sąd dał więc mocny sygnał, że w świetle polskiego prawa nie ma takiej możliwości. A wiesz, gdzie te dzieci są teraz? W Szwajcarii – po prostu wyjechały z Polski.*

### **Ekspertka z organizacji pozarządowej zajmującej się ochroną małoletnich**

Próbą wprowadzenia centralnej koordynacji nad przyjazdami ukraińskich małoletnich bez opieki i z pieczy zastępczej było powołanie z początkiem marca specjalnego **punktu recepcyjnego w Stalowej Woli**<sup>28</sup>. Niestety, również i w tym wypadku wnioski o dostęp do informacji publicznej kierowane do lokalnego samorządu oraz Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej nie doczekały się odpowiedzi pozwalającej na przedstawienie konkretnych danych. Z doniesień medialnych wynika, że dominującą grupą w Stalowej Woli szybko stali się nastolatki powyżej 16. roku życia. Z początkiem czerwca punkt recepcyjny został zamknięty<sup>29</sup>.

Dodatkowo, 4 marca 2022 r. wydana została Decyzja Wykonawcza Rady (UE) aktywująca mechanizm ochrony czasowej. Na jej podstawie, określone w niej kategorie osób, które opuściły Ukrainę (zarówno obywatele Ukrainy, jak i niektóre kategorie przebywających tam cudzoziemców) nabyły szereg uprawnień wynikających z prawa UE (dyrektywy 2001/55) np. małoletni nabyli formalnie prawo do opieki ze strony kuratora lub organizacji pozarządowych i istniejących przepisów krajowych dotyczących ochrony czasowej. Tymczasem, ponieważ intencją polskiego rządu było objęcie obywateli Ukrainy osobnym mechanizmem ochrony, który miał być doprecyzowany w specustawie, zaś sama specustawa weszła w życie dopiero 12 marca 2022 r. w okresie pomiędzy 4 a 12 marca trwały niejasności co do podstaw prawnych uprawnień dla obywateli Ukrainy. Dopiero po wejściu w życie specustawy można było przyjąć, że rozwiązania zawarte w specustawie ukraińskiej dotyczą obywateli Ukrainy i ich małżonków, zaś rozwiązania zawarte w przepisach o ochronie czasowej w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony dotyczą

---

28 <https://www.gov.pl/web/rodzina/w-mrips-powstaly-dwa-sztaby-do-ewakuacji-i-rozlokowania-w-polsce-dzieci-z-ukrainy>.

29 <https://stalowawola.naszemiasto.pl/w-hali-sportowej-w-stalowej-woli-od-czerwca-nie-be-dzie-juz/ar/c1-8838165>.

określonych kategorii obywateli państw trzecich zamieszkujących Ukrainę i przyjeżdżających do Polski<sup>30</sup>.

### **1.3. 12.03.2022 R.: PODWÓJNA CEZURA**

---

12 marca 2022 r. weszła w życie specustawa ukraińska. Ustawa obowiązywała z mocą wsteczną od 24 lutego 2022 r. Na jej mocy wprowadzono przepisy mające zapewnić ochronę małoletnim z Ukrainy przybywającym bez opieki – w tym przede wszystkim instytucję opiekuna tymczasowego. Jedna z rozmówczyń zwróciła jednak uwagę na drugie istotne wydarzenie, które miało tego dnia miejsce:

*Cezurą był 12 marca, kiedy została wydana uchwała Gabinetu Ministrów Ukrainy – jest to ważna zmiana, ponieważ do tego czasu z punktu widzenia Ukrainy nie było oficjalnego okólnika, który zabraniałby przekraczania granicy między Ukrainą a Polską przez dzieci bez opieki. Natomiast po 12 marca jedynymi osobami niepełnoletnimi bez opieki, które mogą przekraczać tę granicę, są osoby w wieku 16+, a dzieci młodsze powinny zostać na tej granicy zatrzymane.*

#### **Pracownica organizacji pozarządowej zajmującej się ochroną małoletnich**

Na połowę marca 2022 r. przypada również znaczący spadek liczby osób uciekających z Ukrainy do Polski oraz innych państw ościennych<sup>31</sup>.

Część powrotów do Ukrainy powodowana była brakiem możliwości znalezienia opieki dla najmłodszych dzieci. Brakowało dla nich miejsc w przedszkolach. Ich rodzice lub opiekunowie nie mogli w związku z tym podejmować pracy, która wymagałaby od nich długiego pobytu poza domem. Brak dostatecznego wsparcia socjalnego prowadził szybko do wyczerpania ich oszczędności i problemów ekonomicznych<sup>32</sup>. Ten problem był jeszcze bardziej odczuwalny w czasie wakacji, kiedy także dzieci w wieku szkolnym przebywały

---

30 Patrz: <https://www.gov.pl/web/ochrona/ochrona-czasowa-dla-cudzoziemcow-niebedacych-obywatelami-ukrainy>.

31 <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine/location/10781>.

32 <https://oko.press/bez-opieki-nad-dziecmi-mamy-ukrainki-nie-moga-pracowac/>; <https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-uciekly-przed-wojna-zostaly-w-polsce-trudno-sie-odnalezc,-nld,6272835>; <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art36122661-uchodzcy-z-ukrainy-chca-do-domu-bilans-przyjazdow-i-wyjazdow-niemal-sie-zrownal>.

przez większość czasu w domu. Dlatego pojawiły się inicjatywy związane z zapewnieniem im opieki i rozrywki w czasie, gdy rodzice oraz opiekunowie pracują. Efektywność tych rozwiązań zależała jednak w dużej mierze od aktywności samorządu oraz lokalnych instytucji i organizacji.

Ważnym wydarzeniem było także podpisanie przez polską Minister Rodziny i Polityki Społecznej Marlenę Małąg oraz ukraińską Minister Polityki Społecznej Marynę Łazebną 30 czerwca 2022 r. **deklaracji politycznej w sprawie ochrony socjalnej dzieci dotkniętych działaniami wojennymi i konfliktami zbrojnymi**<sup>33</sup>. Jej celem było nawiązanie współpracy między Polską a Ukrainą w zakresie ochrony małoletnich ewakuowanych z ukraińskiej instytucjonalnej pieczy zastępczej (zob. → **Słowniczek pojęć, s. 3**). Przede wszystkim ma ona stwarzać ułatwienia w powrocie tych małoletnich do Ukrainy po ustaniu działań wojennych. Poza tym Polska zobowiązała się między innymi do:

- nieprzyspieszania trwających w stosunku do małoletnich procesów adopcyjnych oraz niewszczywania nowych;
- rejestracji małoletnich w systemie teleinformatycznym (czyli wprowadzonej specustawą ukraińską ewidencji – por. → **Ewidencja małoletnich bez opieki, s. 42**);
- podjęcia działań mających na celu utrzymanie bliskiego kontaktu dzieci ewakuowanych z tej samej placówki – dążenia do zachowania ewakuowanych grup małoletnich w całości.

Jak wynika z relacji rozmówczyń z organizacji zajmującej się ochroną dzieci, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej prowadziło taką samą politykę jeszcze przed zawarciem deklaracji. Skutkiem tych decyzji jest pojawienie się **znaczącej różnicy w standardzie opieki** świadczonej małoletnim ukraińskim a polskim. Dotyczy ona na przykład liczebności placówek czy nieumieszczania w pieczy instytucjonalnej najmłodszych dzieci.

---

33 <https://www.gov.pl/web/rodzina/polskie-i-ukrainskie-ministerstwa-podpisaly-deklaracje-w-sprawie-ochrony-dzieci>.

## 2. Grupy, na które wpływają rozwiązania ze specustawy – charakterystyka problemów

Wśród dzieci bez opieki rodzicielskiej przybywających z Ukrainy możemy wyróżnić kilka podgrup. Pierwszą z nich stanowią małoletni bez opieki podróżujący pojedynczo lub w małych grupach. Ich liczba wynosi prawdopodobnie około kilkudziesięciu tysięcy osób. Są to osoby, które albo przemieszczają się zupełnie samodzielnie, albo towarzyszą im opiekunowie niebędący ich rodzicami – np. członkowie bądź przyjaciele rodzin. Wyjątkową grupą pośród tych małoletnich są nastolatki powyżej 16 roku życia, którzy w Ukrainie mogą cieszyć się dużą niezależnością – mogą na przykład podejmować pracę w wysokim wymiarze godzinowym czy samodzielnie przekraczać granicę. Poza osobami podróżującymi w małych grupach, na własną rękę, do Polski przybyły także dzieci ewakuowane z ukraińskich instytucji pieczy zastępczej. System pieczy zastępczej w Ukrainie znacznie różni się od polskiego, dlatego zazwyczaj są to bardzo liczne grupy – a wiele spośród nich stanowią dzieci z niepełnosprawnością.

Niezależnie jednak od wieku i sytuacji tych różnych grup dzieci i nastolatków, małoletni bez opieki uznawani są za **grupę szczególnie wrażliwą** (*vulnerable*). Dlatego tworzone z myślą o nich przepisy powinny mieć na celu **zapewnienie dodatkowej ochrony**. W przypadku małoletnich bardzo ważna jest to, żeby konkretne rozwiązanie w jak największym stopniu realizowało zasadę nadrzędności dobra dziecka (art. 3 i art. 14 Konwencji o prawach dziecka). Jednocześnie, zwłaszcza w przypadku dzieci starszych oraz nastolatków potrzeba roztoczenia opieki powinna uwzględniać także **przestrzeń ich autonomii**. Kluczowy jest w tym przypadku art. 12 ust. 2 Konwencji o prawach dziecka,

który tworzy **zasadę uczestnictwa dziecka w procesach go dotyczących**<sup>34</sup>. Zachowanie równowagi między tymi dwoma wartościami, opieką oraz autonomią, bywa w praktyce dużym wyzwaniem. Zwłaszcza, że uwarunkowania kulturowe kładą nacisk raczej na zagęszczanie opieki nad dziećmi, także kosztem prawa do samodecydowania.

## **2.1. MAŁOLETNI BEZ OPIEKI (UNACCOMPANIED MINORS) Z UKRAINY:**

---

Małoletnimi bez opieki możemy określić tych małoletnich, którzy dopiero w sytuacji migracji przymusowej zostali oddzieleni od rodziców. Są to osoby, które przyjechały bez rodziców do Polski – ale również takie, które co prawda znalazły się w Polsce z rodzicem lub rodzicami, którzy jednak zdecydowali się na powrót do swojego kraju pochodzenia bez dziecka. Bycie „małoletnim bez opieki” ma charakter **indywidualny**. W przeciwieństwie do małoletnich ewakuowanych z pieczy, małoletni bez opieki nie byli częścią systemu opieki.

Liczebność tej grupy jest **bardzo trudna do oszacowania**. Na podstawie danych dotyczących liczby spraw o ustanowienie opiekuna tymczasowego można przyjąć, że wynosi **około kilkudziesięciu tysięcy osób**. Dla porównania w poprzednich latach liczba małoletnich bez opieki w procedurze uchodźczej wynosiła kilkanaście-kilkadziesiąt osób rocznie<sup>35</sup>. Dla takich przypadków stworzona została instytucja opieki tymczasowej.

Cechą charakterystyczną tej grupy jest to, że co do zasady posiadają oni rodzica lub rodziców ewentualnie opiekunów prawnych – najczęściej znajdujących się w Ukrainie. **Podobnie jak ich dzieci, ukraińscy rodzice bywają jednak mobilni**. Część z nich przyjeżdża do Polski na krótkie okresy, albo nawet przybywa tu po jakimś czasie na stałe. Część małoletnich będących w opiece tymczasowej wyjeżdża do Ukrainy odwiedzić

---

34 Por. Także: Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system (CRC/C/GC/24)*, 2019; M. Brzozowska-Brywczyńska, *Ryba, która ma głos. Prawo dziecka do partycypacji*, w: „Dziecko krzywdzone. Teoria, badania, praktyka”, vol. 16, nr 2, 2017, s. 45-64.

35 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej, *Małoletni bez opieki. Polityka, praktyka i dane statystyczne*, Warszawa 2015; podobne informacje wynikają ze składanych przez HFPC w 2022 roku do Straży Granicznej wniosków o dostęp do informacji publicznej.

swoich rodziców. Zwłaszcza w okresie od późnej wiosny do jesieni 2022 r., kiedy front wojny rosyjsko-ukraińskiej był stosunkowo ustabilizowany, migracja zagraniczna oznacza nie tylko ucieczkę z Ukrainy do Polski, ale również krótsze lub dłuższe wizyty. W związku z tym, że przepisy o opiece tymczasowej regulują niemal wyłącznie kwestie związane z wyznaczaniem opiekuna, pojawia się **luka prawna związana z mobilnością transgraniczną małoletnich i ich rodziców**.

Nie jest jasne na przykład to, jaki wpływ na stosunek opieki tymczasowej ma przyjazd do Polski rodzica dziecka – tymczasowy lub na stałe. Nie wiadomo, kto w takim wypadku jest władny sprawować pieczę nad dzieckiem. Albo jak ma być sprawowana opieka tymczasowa, jeśli dziecko wyjeżdża na krótko do Ukrainy, gdzie przebywają rodzice, bez swojego opiekuna tymczasowego. Podobnie niejasne są kwestie związane z odpowiedzialnością karną – na przykład to, kto, w przypadku wizyty rodzica w Polsce, odpowiadałby karnie za brak właściwego nadzoru nad dzieckiem i narażenie go na niebezpieczeństwo: rodzic czy opiekun tymczasowy.

### **Dzieci do 16-ego roku życia**

12 marca 2022 r. weszła w życie uchwała Gabinetu Ministrów Ukrainy, na mocy której osoby poniżej 16. roku życia, nie mogły już przekraczać granicy bez opiekuna. Jeśli dzieci przekraczały granicę z osobą dorosłą, to automatycznie po stronie polskiej stawała się ona uprawniona do złożenia wniosku o opiekę tymczasową.

Zapytane o sytuację małoletnich poniżej 16-ego roku życia rozmówczynie wskazały, że na poziomie systemowym nie ma z nią problemów. Osoby składają w ich sprawie wnioski o status opiekuna tymczasowego choćby po to, żeby uzyskać dostęp do świadczeń rodzinnych. Jedna z rozmówczyń, ekspertka do spraw ochrony dzieci z organizacji samorządowej, wskazała jednak, że spotkała się z przypadkami, w których opiekunowie faktycznie unikali składania wniosków z powodu **panującej wśród części społeczności ukraińskiej dezinformacji**. Fałszywe wiadomości miały dotyczyć na przykład: rzekomej inwigilacji, jaką państwo polskie stosuje wobec opiekunów tymczasowych; tego, że w przypadku powrotu do Ukrainy opiekunowie są zobowiązani zwrócić wszystkie wymagane świadczenia; tego, że ustanowienie opiekunem tymczasowym innej osoby pozbawia rodziców władzy rodzicielskiej.

## Młodzież w wieku 16–18 lat

Nieco bardziej problematyczna okazuje się być niekiedy sytuacja pochodzących z Ukrainy późnych nastolatków, którzy ukończyli już 16. rok życia. W ich przypadku ruch graniczny nie był ograniczany ze strony ukraińskiej. W przeciwieństwie do polskich rówieśników, **pochodzące z Ukrainy osoby w wieku 16-18 lat uważane są w wielu przypadkach za dorosłe**. Choć formalną pełnoletniość osiągają one również w wieku 18 lat, to od 16. roku życia mogą na przykład przekraczać samodzielnie granicę (art. 313 par. 3 Kodeksu cywilnego Ukrainy<sup>36</sup>) czy **podejmować pracę w wymiarze 36 godzin tygodniowo** (art. 51 Kodeksu pracy Ukrainy<sup>37</sup>). Część nastolatków między 16 a 18 rokiem życia przekroczyła granicę bez opiekuna faktycznego, czując się dorosłymi i samodzielnymi. W Polsce zmagają się z ponownym sprowadzeniem do pozycji zależności od ewentualnego opiekuna. Niektórzy, rozpoznani na granicy jako małoletni bez opieki, byli kierowani do punktu recepcyjnego w Stalowej Woli<sup>38</sup>. W związku z brakiem odpowiedzi na część pytań ze strony Urzędu Miasta Stalowa Wola oraz Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, nie można jednak przedstawić ani danych ilościowych dotyczących ich liczby, ani danych jakościowych dotyczących procedur w takich przypadkach.

Nie wszyscy nastolatki bez opieki podejmują poszukiwania opiekuna tymczasowego. Pozostają **osobami o nieuregulowanej sytuacji opiekuńczej**, a niekiedy także pobytowej. Grupa ta jest znana pracownikom organizacji pozarządowych wspierających małoletnich:

*Dochodzą do nas informacje, że są wręcz grupy takich nastoletnich dzieciaków, które starają się unikać tej procedury. Dzieje się tak, ponieważ zgodnie z przepisami i tradycją ukraińską, dzieci 16-letnie już czują się osobami dorosłymi, a więc zeżście tutaj ten „poziom niżej” i dostanie opiekuna tymczasowego budzi w nich bunt, jest sprzeciw z ich strony. Są dzieciaki, które już są jakoś zaopiekowane, starają się gdzieś tam unikać tej formy i dopóki nie ma problemów, to udaje im się funkcjonować w ten sposób – szkołę robią on-line z Ukrainy, żadnych problemów zdrowotnych nie mają.*

**Prawniczka z organizacji pozarządowej  
zajmującej się ochroną małoletnich**

---

36 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

37 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.

38 <https://stalowawola.naszemiasto.pl/w-hali-sportowej-w-stalowej-woli-od-czerwca-nie-be-dzie-juz/ar/c1-8838165>.



Napotkani przez rozmówczyńnię nastolatki obawiali się między innymi zależności od ewentualnego opiekuna lub – w przypadku braku opiekuna – trafienia do instytucjonalnej pieczy zastępczej.

Osoby z tej grupy wiekowej nie zawsze odczuwają doraźne potrzeby, które zmuszałyby je do regulacji sytuacji opiekuńczej. Jak wspomniała cytowana wyżej rozmówczyńnia albo zakończyli już naukę albo kontynuują ją zdalnie w szkole ukraińskiej. Niemniej, potencjalnie są narażeni na **zagrożenia związane z niezarejestrowanym pobylem i brakiem ochrony ze strony państwa**. Rozmówczyńnia w ten sposób opisuje strategie przetrwania, jakie przyjmują dzieci w tej sytuacji:

*Te osoby zwykle dołączały do większych grup ukraińskich, które wynajmowały dom lub mieszkały w jakimś hotelu. Ja wiem tylko o tych przypadkach, w których jednak wpadli w sieci systemu – to znaczy osoba, która wynajmowała ten dom z początku nie orientowała się, jakie są układy powinowactwa i pokrewieństwa, ale w końcu zdawała sobie sprawę, że dane dziecko jest bez opieki. I na przykład jeden z takich przypadków skończył się tym, że to właśnie osoba wynajmująca dom wystąpiła o status opiekuna tymczasowego, poproszona przez to dziecko, które wiedziało, że w przeciwnym razie mogłoby trafić do pieczy zastępczej. Myślę jednak, że nie zawsze osoby wokół orientują się i w ten sposób można łatwo się schować. Drugą grupę stanowią dzieciaki funkcjonujące na obrzeżach życia społecznego – w kryzysie bezdomności, prowadzące bardziej nomadyczne życie, czy przyklejające się do jakichś squatów – które starają się nikomu nie wzbudzać zainteresowania.*

**Pracownica organizacji pozarządowej  
zajmującej się ochroną małych dzieci**

Uzasadnionym rozwiązaniem byłoby **wprowadzenie do specustawy albo odrębnej formy opieki nad osobami 16+, albo podtypu opieki tymczasowej kierowanego właśnie do nich**, który pozwalałby im zachować większą niezależność.

## **2.2. MAŁOLETNI UKRAIŃSCY W PIECZY ZASTĘPCZEJ**

---

Poza małoletnimi bez opieki, drugą grupą małoletnich, których sytuacja opiekuńcza podlega specjalnej regulacji w specustawie są małoletni z pieczy zastępczej. W Ukrainie

system pieczy zastępczej różni się od polskiego<sup>39</sup>. System ukraińskiej pieczy zastępczej charakteryzują m.in. te rozwiązania:

- Większość małoletnich trafia do pieczy zastępczej nie z powodu pozbawienia władzy rodzicielskiej lub utraty rodziców, ale na ich wniosek;
- Znaczna większość małoletnich przebywa w placówkach edukacyjno-rehabilitacyjnych przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnościami lub problemami zdrowotnymi oraz w szkołach z internatem przeznaczonych np. dla zdolnych dzieci i nastolatków z terenów wiejskich;
- Piecza zastępcza w Ukrainie ma charakter przeważająco instytucjonalny – podczas gdy państwa Unii Europejskiej (w tym Polska) prowadzą politykę na rzecz deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej, np. wprowadzając limity liczbowe czy wiekowe w systemach pieczy;
- Warunki bytowe panujące w instytucjonalnej pieczy zastępczej w Ukrainie są bardzo często złe – zarówno z punktu widzenia stanu infrastruktury obiektów, jak i proporcji liczebności profesjonalnego personelu do liczby podopiecznych;
- Decyzja o umieszczeniu małoletniego w rodzinie zastępczej może być podjęta nie tylko w postępowaniu sądowym, ale też w postępowaniu administracyjnym, co w polskich warunkach nie jest możliwe.

## Rodziny zastępcze w Ukrainie

Wśród ukraińskich małoletnich z pieczy zastępczej mniejszość stanowią ci, **którzy wychowywani są w rodzinach zastępczych**. Z informacji uzyskanych od Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej wynika, że na dzień 22 maja 2022 r. grupa ta liczy **59 osób**. Ich sytuacja jest stosunkowo prosta w regulacji. Umowa międzynarodową pomiędzy Polską a Ukrainą zawarta jeszcze w 1993 roku<sup>40</sup> stanowi o wzajemnym uznawaniu między tymi państwami wyroków sądowych zapadłych w sprawach cywilnych niemajątkowych. Do tej grupy zaliczają się także sprawy rodzinne i opiekuńcze. Ukraińskie rodziny zastępcze, które zostały ustanowione wyrokiem sądowym, mogą być więc pewne swojej sytuacji prawnej – w tym dostępu do świadczeń w Polsce. Nieco trudniejsza jest sytuacja

---

39 Zob. więcej Hope and Homes for Children, *op. cit.*

40 Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych i karnych sporządzona w Kijowie dnia 24 maja 1993 r. (Dz. U. 1994 nr 96 poz. 465).

ukraińskich rodziców zastępczych, którzy swoje uprawnienia nabyli w drodze decyzji administracyjnej. Potrzebują oni potwierdzenia wydanego przez polski sąd okręgowy (art. 48 ust. 2 w zw. z art. 50-52 umowy).

Problemem, jaki opisywały rozmówczynie, był niedostateczny nadzór instytucji nad ukraińskimi rodzicami zastępczymi. Wyrażały obawy co do bezpieczeństwa niektórych wychowywanych w ten sposób dzieci:

*Mieliśmy w organizacji taką historię, że przyjechała matka zastępcza z kilkanaściorgiem dzieci – co też jest charakterystyczne dla rodzin zastępczych z Ukrainy – co do której istniały bardzo silne przesłanki, że stosuje przemoc wobec dzieci. Oczywiście, nie podejmowaliśmy od razu żadnych twardych interwencji, tylko proponowaliśmy wsparcie psychologiczne czy terapię dla dzieci, ale ona i tak poczuła się tym bardzo zagrożona. W tej sprawie interweniował konsul, który praktycznie z dnia na dzień zabrał ją wraz z dziećmi i zabrał z powrotem do Ukrainy. Polskie służby nie miały nawet okazji do podjęcia odpowiednich działań proceduralnych. Wiem też o drugim tego rodzaju przypadku, który różnił się jedynie tym, że przemoc była ewidentna i były na nią dowody.*

**Ekspertka z organizacji pozarządowej  
zajmującej się ochroną małoletnich**

## **Opieka grupowa**

Znacznie liczniejsza w Polsce jest grupa małoletnich z ukraińskiej instytucjonalnej pieczy zastępczej. Według informacji uzyskanych od Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej na koniec maja 2022 r. liczba małoletnich należących do tej grupy wynosiła 2007. Jednakże Ministerstwo nie przedstawiło szczegółowych danych dotyczących tego, ile takich dzieci łącznie przyjechało do Polski, w tym, ile spośród nich wyjechało z Polski. Na brak informacji wskazywały rozmówczynie z organizacji pozarządowych:

*Brakuje twardych danych. Opierając się na danych szacunkowych, otrzymanych z deklaracji organizacji pomocowych odnośnie dzieci z opieki grupowej, które zostały ewakuowane z Ukrainy przez te organizacje, liczba tych dzieci jest wyższa o 1500-2000 osób, niż liczba podawana przez Ministerstwo. Mamy informacje o tym, że wiele spośród tych dzieci wyjechało za granicę – ale chciałabym to wiedzieć z danych oficjalnych.*

**Ekspertka z organizacji pozarządowej  
zajmującej się ochroną małoletnich**

Jak już wspominaliśmy, znaczna większość małoletnich w ukraińskiej pieczy zastępczej to dzieci z niepełnosprawnością umieszczone w instytucjach na wniosek rodziców. Jak wspomina jedna z rozmówczyń:

*81,7% dzieci, które przebywają w pieczy grupowej w Ukrainie, zostało w niej umieszczonych na wniosek rodziców. (...) Miażdżącą większość placówek stanowią tam placówki dla dzieci z niepełnosprawnością. Wiele spośród nich to szkoły z internatem typu sanatoryjnego – dedykowane dzieciom z cukrzycą, skoliozą, gruźlicą, niedożywieniem, chorobami oddechowymi, chorobami sercowo-naczyniowymi. W Polsce opieka nad tą grupą dzieci w ogóle nie jest instytucjonalizowana. Poza tym, chyba największą część placówek stanowią szkoły specjalne z internatem, przy czym definicja niepełnosprawności wymagającej szkoły z internatem obejmuje dzieci głuchonieme, słabostyszące, niedowidzące, z mózgowym porażeniem dziecięcym, z zaburzeniami mowy, z niepełnosprawnością intelektualną, ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Między nimi są jednak także placówki całodobowej opieki dedykowane uzdolnionym dzieciom z obszarów wiejskich. To jest nieprawdopodobna różnorodność. A kiedy zaczęła się wojna i dzieci zaczęły przyjeżdżać do Polski, były one określane zbiorczo jako „dzieci z sierocińców”, co nie jest zgodne z prawdą.*

#### **Ekspertka z organizacji pozarządowej zajmującej się ochroną małoletnich**

Z doniesień medialnych oraz relacji rozmówczyń wynika, że duża część spośród ewakuowanych z Ukrainy placówek pieczy zastępczej **wyjechała z Polski**<sup>41</sup>. Szczegóły tych podróży nie są jednak znane z oficjalnych źródeł. Jak wspomina jedna z rozmówczyń:

*Były takie sytuacje, kiedy jakaś organizacja zagraniczna dogadywała się z placówką opiekuńczo-wychowawczą w Ukrainie – i oni sobie tam jechali. A że na początku nie było żadnej kontroli na granicy polsko-ukraińskiej, to przejeżdżali – a w strefie Schengen też nie mieli, więc jechali tak dalej, na przykład do Włoch.*

#### **Prawniczka z organizacji pozarządowej zajmującej się ochroną małoletnich**

---

41 M.in. <https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art36267221-ukrainskie-sieroty-przebywajace-w-polsce-trafia-do-wloch>; <https://www.press.pl/tresc/71081,w-domu-dziennikarza-w-kazimierzu-dolnym-nie-ma-juz-sierot-z-mariupola>; <https://piotrkowtrybunalski.naszemiasto.pl/autokary-z-dziecmi-z-domu-dziecka-z-ukrainy-zatrzymaly-sie/ar/c1-8697369>.

Zwłaszcza w pierwszych tygodniach wojny te podróże wydawały się być pozbawione kontroli instytucjonalnej. Jako przykład takiej budzącej obawy próby przeniesienia małoletnich ukraińskich poza granice Polski można wymienić opisaną już sprawę z Kazimierza Dolnego → s. 15.

Także sytuacja dzieci, które pozostały w Polsce, budzi obawy wśród ekspertów i ekspertek zajmujących się tym tematem. Przede wszystkim, krytykują oni fakt, że **dzieci nie są włączane do polskiego systemu pieczy zastępczej**. Ich pobyt jest legalizowany za pomocą **przyznawania statusu opiekuna tymczasowego pracownikom i pracownikom ukraińskich instytucji**. Wsparcia w zakwaterowaniu oraz w utrzymaniu odpowiednich warunków bytowych udzielają im natomiast jednostki samorządu terytorialnego lub prywatni sponsorzy, a dzieci lokowane są np. w ośrodkach wczasowych i konferencyjnych<sup>42</sup>, czy zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich<sup>43</sup>.

Niewłączanie dzieci ukraińskich do polskiego systemu pieczy zastępczej pozwala na pomijanie w ich sytuacji istotnych dla tego systemu **standardów dotyczących między innymi liczebności grup w placówkach, czy limitów wiekowych**. Dobrą ilustracją tego zjawiska może być kwestia stosowania art. 27 ust. 4 specustawy ukraińskiej, dodanego w jednej z nowelizacji z inicjatywy organizacji pozarządowych. Przepis stanowi, że dzieci w wieku do 3 roku życia nie powinny być umieszczane w placówkach instytucjonalnej pieczy zastępczej. Jednak, jak podkreślała jedna z rozmówczyń:

*W specustawie jest takie zastanawiające rozwiązanie, dodane pod naciskiem i grup poselskich, i organizacji pozarządowych, dotyczące tego, żeby dzieci do 3. roku życia z Ukrainy nie umieszczać w pieczy instytucjonalnej. Byłby to świetny zapis, gdyby nie to, że skutkiem jego stosowania jest to, że dzieci trafiają do swego rodzaju „niebytu”*

---

42 Np. <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2022-05-05/dzieci-z-ukrainy-znalazly-schro-nienie-w-centrum-konferencyjnym-ossa-odwiedzil-je-niezwykly-gosc/>; <https://gdansk.tvp.pl/58950220/osierocone-dzieci-dotarly-do-ustki>.

43 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Pełnomocnika rządu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy z dn. 6 lipca 2022 roku (XI.543.236.2022.MKR): [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-07/Do\\_pelnomocnika\\_rzadu\\_Ukraina\\_uchodzcy\\_poprawczaki\\_6.07.2022.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-07/Do_pelnomocnika_rzadu_Ukraina_uchodzcy_poprawczaki_6.07.2022.pdf).

*prawnego – kwaterowane na przykład w ośrodkach czasowych, które nie są ani pieczą instytucjonalną, ani pieczą rodzinną.*

### **Ekspertka z organizacji pozarządowej zajmującej się ochroną małoletnich**

**Nie ma ograniczeń w zakresie liczebności dzieci** przebywających w poszczególnych miejscach – ponieważ teoretycznie nie są to placówki pieczy zastępczej, ale ośrodki czasowe czy konferencyjne. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej nie udostępniło szczegółowych informacji, co do tego, gdzie i w jakiej liczbie przebywają dzieci ewakuowane z ukraińskiej pieczy zastępczej. Z relacji medialnych oraz relacji rozmówczyń wiadomo, że są to np.:

- Centrum Konferencyjne Ossa (woj. łódzkie) – kilkaset dzieci<sup>44</sup>;
- ośrodki czasowe w Ustce i okolicach – przeszło 300 dzieci<sup>45</sup>.

Takie rozwiązania mogą być motywowane chęcią **realizacji polityki deklarowanej przez władze Ukrainy** wyrażonej choćby w propozycji dwustronnego memorandum przedstawionej Polsce pod koniec marca 2022 roku<sup>46</sup>. Choć polskie władze nie podpisały tego dokumentu, to *de facto* realizowały one podobną politykę przede wszystkim w zakresie:

- niedopuszczania do adopcji dzieci ukraińskich;
- niedzielenia grup dzieci ewakuowanych z tych samych placówek pieczy zastępczej – co prowadzi do tworzenia ogromnych grup, nieuwzględniających limitów wiekowych;
- kontroli konsularnej ze strony ukraińskich urzędników nad grupami – np. podejmowanie decyzji co do dalszego wyjazdu za granicę.

Jakiegokolwiek byłyby motywacje, **brak zachowania równych standardów traktowania może budzić wątpliwości, czy nie dochodzi w tym przypadku do dyskryminacji**. Dobrym rozwiązaniem byłoby włączenie do specustawy ukraińskiej rozwiązania przeznaczonego dla dzieci ukraińskich z instytucji pieczy polskiej, które włączyłyby je do polskiego systemu – z zachowaniem odpowiednich standardów opiekuńczych – przy

---

44 <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2022-03-19/fundacja-polsat-specjalny-odcinek/>.

45 <https://ustka.naszemiasto.pl/w-powiecie-slupskim-przebywa-okolo-300-dzieci-z-ukrainskich/ar/c1-8725189>.

46 <https://www.kmu.gov.ua/en/news/minsocpolitiki-zaproponovalo-23-krayinam-pidpisati-dvo-storonni-memorandumi-shchodo-zahistu-prav-ditej-z-vrazlivih-kategorij>.

jednoczesnym uwzględnieniu najważniejszych interesów strony ukraińskiej. Być może na poprawę sytuacji wpłynie Deklaracja polityczna → s. 17, która, choć nawołuje np. do zachowywania relacji między grupami dzieci z tej samej instytucji, nie stawia sprawy tak jednoznacznie i być może posłuży do znalezienia alternatywnych rozwiązań.

### **2.3. MAŁOLETNI BEZ OBYWATELSTWA UKRAIŃSKIEGO**

---

Choć znaczącą większość dzieci bez opieki stanowią obywatele Ukrainy, zdarzają się również przypadki małoletnich nieposiadających obywatelstwa ukraińskiego. Z informacji przedstawionych przez jedną z rozmówczyń wynika, że są to przede wszystkim osoby w wieku 16-17 lat, które w Ukrainie studiowały już na uniwersytecie, posiadając wizę studencką. Pochodzą z państw takich jak Nigeria, Egipt, Sudan czy Pakistan. W Polsce ich sytuacja uległa drastycznej zmianie. Po pierwsze dlatego, że podjęcie studiów przez cudzoziemca wiąże się z wysokimi opłatami, a w przypadku osób poniżej 18 roku życia wymaga udzielenia zgody przez rodzica lub opiekuna prawnego – nie jest też powiedziane, że polskie uniwersytety byłyby gotowe uznać dotychczasowe wyniki w nauce tych osób za miarodajne i wystarczające do kontynuowania studiów.

Ponadto, jeśli nie spełniają oni warunków uzyskania ochrony czasowej, będąc na przykład członkami rodzin obywateli Ukrainy, napotykać liczne problemy z legalizacją pobytu. Przepisy specustawy nie dotyczą sytuacji tych osób, więc mogą one albo ubiegać się o kartę pobytu – do czego jednak potrzebowaliby opiekuna prawnego – albo złożyć wnioski o ochronę międzynarodową w trybie przewidzianym dla małoletnich bez opieki. To drugie rozwiązanie jest jednak o tyle problematyczne, że nie wszystkie spośród tych osób spełniają warunki przyznania statusu uchodźcy. Nie mogą bezpiecznie wrócić do kraju pochodzenia z powodów o charakterze ogólnopolitycznym lub ekonomicznym, których nie można uznać za prześladowanie. Ponadto, wiąże się ono ze skierowaniem tych osób, które w Ukrainie były samodzielnyimi studentami, do instytucji pieczy zastępczej.

Trudno określić liczbę takich osób w Polsce, ponieważ – jak wynika z zebranych informacji – część z nich mogła nie zalegalizować dotąd swojego pobytu. Jak wspomina jedna z rozmówczyń:

*(Obywatele państw trzecich) zmagają się z wieloma trudnościami dotyczącymi na przykład legalizacji pobytu, wsparcia finansowego, czy braku dostępu do wsparcia rzeczowego i żywnościowego. Ich poziom ochrony i dostępu do usług społecznych jest niższy, niż ma to miejsce w przypadku obywateli Ukrainy. Nie mają też świadomości co do tego, jaki jest ich status prawny w Polsce.*

#### **Ekspertka z organizacji międzynarodowej<sup>47</sup>**

Hipotezę o nielegalizowaniu pobytu przez tych małoletnich mogą potwierdzać również dane uzyskane z sądów. Zapytane o liczbę postępowań z małoletnimi bez opieki w rozumieniu ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony (a więc postępowań nie dotyczących obywateli Ukrainy), podawały bardzo niskie liczby (do 5) lub deklarowały brak takich procedur. Pojawia się więc obawa, że w Polsce przebywają małoletni, którzy z uwagi na bariery instytucjonalne, nie podjęli działań na rzecz legalizacji swojego statusu i muszą mierzyć się z wieloma zagrożeniami związanymi z nieuregulowanym pobylem.

Wiele specyficznych problemów napotykały też osoby, które były obywatelami Ukrainy, ale nie były w stanie obywatelstwa udokumentować (np. społeczności romskie)<sup>48</sup>.

---

47 Tekst org.: *They face a myriad of challenges including legalization of stay, financial assistance, and lack of access to NFIs and food, as they face limited protection and access to services compared with Ukrainian nationals. They are also usually unaware of what their legal status is in Poland – see below.*

48 Por. np. E. Mirga-Wójtowicz, K. Fiałkowska, „Uważajcie tam, w tej cygańskiej dzielnicy” – antycyganizm w warunkach wojny, Heinrich Boll Stiftung: <https://pl.boell.org/pl/2022/05/16/uwazajcie-tam-w-tej-cyganskiej-dzielnicy-antycyganizm-w-warunkach-wojny>; A. Mikulska, Romowie z Ukrainy traktowani jak uchodźcy drugiej kategorii (1 kwietnia 2022 r.): <https://oko.press/romowie-z-ukrainy-traktowani-jak-uchodzcy-drugiej-kategorii-slyszymy-tych-ludzi-nie-przyjmujemy/>.



## 3. Specustawa ukraińska

Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa weszła w życie z dniem ogłoszenia, 12 marca 2022 r. Była przygotowywana i procedowana w trybie pilnym, dlatego prace nad nią charakteryzowała ograniczona możliwość prowadzenia konsultacji. Specustawa zawiera również przepisy regulujące sytuację pozbawionych opieki rodziców obywateli Ukrainy poprzez np. wprowadzenie instytucji opiekuna tymczasowego czy ewidencji małoletnich. Ponadto, wprowadza ona również rozwiązania dedykowane dzieciom, które do Polski przybyły z ukraińskiej pieczy zastępczej.

### 3.1. OPRACOWYWANIE SPECUSTAWY ORAZ KOLEJNYCH NOWELIZACJI:

---

Już od pierwszych dni wojny w mediach zaczęły ukazywać się oficjalne deklaracje rządu, że prace nad specustawą ukraińską już trwają. Miała ona obejmować m.in. prawo do legalnego pobytu, otwarty dostęp do rynku pracy i służby zdrowia, ułatwienia w dostępie do edukacji dla dzieci<sup>49</sup>. Początkowo rząd deklarował, że projekt specustawy zostanie opublikowany 1 marca i będzie procedowany w trybie przyspieszonym<sup>50</sup>. Następnie, informowano, że specustawa jest przewidziana w porządku prac sejmowych na 3 marca 2022 r.<sup>51</sup>. W związku z tym przed przyjęciem ustawy miał miejsce okres niepewności i oczekiwania na nowe, niezwykle potrzebne przepisy.

---

49 <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8369401,specustawa-ws-pomocy-uchodzcom-wasik.html>.

50 <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/zbiorki-z-pomoca-dla-ukraincow-i-rejestracja-uchodzcow-bedzie-specustawa,356614.html>.

51 <https://www.rynekzdrowia.pl/Polityka-zdrowotna/Dzis-Sejm-wznowi-obrady-W-porzadku-obrad-specustawa-Duze-zmiany-w-sluzbie-wojskowej,230076,14.html>; <https://biznes.wprost>.

Projekt specustawy ukraińskiej został opublikowany dopiero 7 marca<sup>52</sup>. Zawierał on przepisy o opiece tymczasowej (art. 22 projektu ustawy), jak również o pełnieniu funkcji rodziny zastępczej (art. 24 projektu ustawy). W uzasadnieniu wskazano, że powodem stworzenia instytucji opiekuna tymczasowego była konieczność **stworzenia szybkiej procedury, która umożliwiałaby osobie dorosłej reprezentowanie małoletniego i sprawowanie nad nim opieki**. W projekcie, ustawodawca położył nacisk na **pilność i szybkość**, a nie na przykład na rzetelne sprawdzenie kandydata na opiekuna, co mogło być uzasadnione sytuacją, jaka wówczas panowała. Weryfikacja miałaby następować dopiero później w formie bardzo ogólnie ujętego nadzoru sprawowanego przez instytucje opieki społecznej. Uzasadnienie nie odnosi się do stosowania tych przepisów do małoletnich z ukraińskiej pieczy zastępczej. Mówi się raczej o indywidualnych przypadkach małoletnich bez opieki. Co ciekawe, wspomina się jednocześnie, że jest to **rozwiązanie nieznane wcześniej polskiemu prawu rodzinnemu i opiekuńczemu**. Stawia to pod znakiem zapytania wszelkie próby stosowania na zasadzie analogii przepisów dotyczących opieki zawartych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. Ocena skutków regulacji jest opracowana w sposób ogólny i nie zawiera szczegółów dotyczących sytuacji małoletnich.

W ramach prac nad specustawą organizacje społeczne miały możliwość zgłaszania swoich uwag. Ze względu na pilny tryb opracowywania tej ustawy, doszło do nich dopiero na etapie prac legislacyjnych w Sejmie. Rozmówczynie z organizacji pozarządowych podkreślały, że zarówno w przypadku prac nad tekstem głównym, jak i nad nowelizacjami, o możliwości złożenia uwag dowiadywały się praktycznie z dnia na dzień, co utrudniało odpowiednie przygotowanie. Swoje uwagi zgłaszała także HFPC, wspólnie ze Stowarzyszeniem Interwencji Prawnej<sup>53</sup>. Część spośród nich została uwzględniona.

Specustawa została uchwalona i podpisana przez Prezydenta **12 marca 2022 roku**, a zatem po upływie przeszło dwóch tygodni od 24 lutego. Wszystkie przepisy dotyczące małoletnich wchodziły w życie z dniem ogłoszenia, z mocą wsteczną od 24 lutego 2022 r.

---

[pl/finanse-i-inwestycje/10641448/oferty-pracy-i-500-dla-uchodzcow-z-ukrainy-malag-specustawa-jeszcze-dzis.html](https://www.finanse-i-inwestycje/10641448/oferty-pracy-i-500-dla-uchodzcow-z-ukrainy-malag-specustawa-jeszcze-dzis.html).

52 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8BB50CB16E2DEC48C12587FE005C19B8/%24File/2069.pdf>.

53 <https://www.hfhr.pl/proponujemy-kolejne-zmiany-w-specustawie-o-pomocy-osobom-z-ukrainy/>

(art. 116). Od tego momentu doczekała się ona 9 nowelizacji<sup>54</sup>, spośród których najważniejszymi dla sytuacji małoletnich bez opieki były:

- Ustawa z dnia 23 marca 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. 2022 poz. 683)<sup>55</sup>;
- Ustawa z dnia 8 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2022 poz. 830)<sup>56</sup>.

**Pierwsza z wymienionych nowelizacji** dotyczyła właśnie zmian w przepisach dotyczących małoletnich bez opieki<sup>57</sup>. Objęły między innymi nadzór oraz wsparcie dla opiekunów tymczasowych. Na podstawie tej nowelizacji w te procesy zostały włączone powiatowe centra pomocy rodzinie. Wprowadzono także specjalną formę pomocy dla opiekunów tymczasowych mających pod swoją opieką przeszło 15, małoletnich. Do wsparcia takiego opiekuna powiatowe centrum pomocy rodzinie ma obowiązek zatrudnić osobę do pomocy, w wymiarze pełnego etatu. Ponadto, ustawodawca rozszerzył katalog osób, które mogą uzyskać status rodziny zastępczej małoletnich obywateli Ukrainy w uproszczonej procedurze. Po tej zmianie objął on także obywateli polskich.

Największą nowością było wprowadzenie do specustawy przepisów z art. 25a-c dotyczących **ewidencji małoletnich obywateli Ukrainy** bez opieki znajdujących się w Polsce. Jak pisano w uzasadnieniu, celem wprowadzenia tego rozwiązania była konieczność zapewnienia małoletnim wysokiego poziomu ochrony. Jako wartość wskazano również współpracę z konsulami i z rządem ukraińskim. Dołączona do projektu Ocena Skutków Regulacji nie zawiera jednak konkretnych danych dotyczących liczby małoletnich obywateli Ukrainy bez opieki przebywających w Polsce. Liczbę tę określa jako „trudną do oszacowania”. Podobnie brak jest szczegółowych informacji dotyczącej kosztów udzielanego opiekunom wsparcia i nadzoru. Koszt stworzenia ewidencji miał wynosić szacunkowo ok. 3 milionów złotych.

---

54 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000583>.

55 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000683>.

56 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000830>.

57 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/2A1E6A0B4D7AB6E1C125880D00531374/%24File/2100.pdf>.

Jak wspominają rozmówczynie, już na tym etapie pojawiły się jednak krytyczne uwagi organizacji pozarządowych. Ich przedmiotem były przede wszystkim niektóre przepisy dotyczące małoletnich w pieczy zastępczej. Ponadto, wątpliwości na tamtym etapie wzbudził zapis, który przewidywał specjalną pomoc dla opiekunów tymczasowych dużych grup małoletnich. Liczba 15, małoletnich wydawała się zdecydowanie zbyt wysoka. Ponadto wprowadzenie tak wysokiego limitu było zachętą do stosowania przepisów o opiece tymczasowej także w stosunku do dzieci ewakuowanych z instytucjonalnej pieczy zastępczej.

**Druga z wymienionych nowelizacji** w zakresie sytuacji małoletnich bez opieki wprowadziła kilka zmian, z których najważniejsze to:

- doprecyzowanie form wsparcia świadczonego przez powiatowe centra pomocy rodzinie dla wybranych grup opiekunów tymczasowych;
- wprowadzenie zakazu umieszczania w placówkach instytucjonalnej pieczy zastępczej dzieci ukraińskich do 3. roku życia.

### **3.2. PRZEPISY SPECUSTAWY UKRAIŃSKIEJ: W ODNIESIENIU DO MAŁOLETNIH BEZ OPIEKI**

---

Przepisy specustawy ukraińskiej przewidują w art. 1 ust. 1, że jej przepisami objęci są obywatele Ukrainy, którzy przybyli do Polski z Ukrainy w związku z działaniami wojennymi oraz obywatele Ukrainy posiadający Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu działań wojennych przybyli do Polski (przy czym przepis nie wskazuje, że muszą oni przybyć z Ukrainy, specustawa nie tłumaczy również, kogo należy rozumieć za członka najbliższej rodziny). Art. 1 ust. 2 stanowi, że za obywatela Ukrainy rozumie się również małżonka obywatela Ukrainy – nie posiadającego obywatelstwa ukraińskiego, polskiego lub unijnego.

Pomimo wniosków organizacji pozarządowych, do ustępu 2 nie włączono innych członków rodzin obywateli i obywaterek Ukrainy. Między innymi nie uwzględniono **wstępnych** i **zstępnych**, którzy objęci są ochroną czasową w myśl prawa unijnego. O ile zstępni obywatele Ukrainy mogą korzystać z ochrony czasowej w oparciu o przepisy ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, to jednak taka regulacja powoduje, że w obrębie tej samej

rodziny mogą się zdarzyć się, że rodzic – cudzoziemiec ma inne uprawnienia niż dziecko z obywatelstwem ukraińskim (sytuacje takie zdarzały się w praktyce, powoduje to, że np. różny jest okres legalnego pobytu w Polsce dla osób objętych specustawą ukraińską i osób objętych ochroną czasową). Ponadto mogło również dojść do sytuacji, gdy z małoletnim obywatelem ukraiński (który nabył uprawnienia ze specustawy) do Polski przybył jego rodzic cudzoziemiec, który nie nabył w Polsce żadnych uprawnień.

Podstawowym uprawnieniem wynikającym ze specustawy jest prawo do legalnego pobytu przez okres 18 miesięcy licząc od 24 lutego 2022 r. Uprawnienie to dotyczy tylko tych osób, które przybyły na terytorium Polski **legalnie po 24 lutego 2022 roku** (art. 2 ust. 1). Dalsze uprawnienia wynikające ze specustawy to m.in. prawo do wykonywania pracy jedynie pod warunkiem powiadomienia o tym fakcie urzędu pracy, prawo do wykonywania działalności gospodarczej, prawo do świadczeń socjalnych, dostęp do publicznej opieki zdrowotnej i inne.

Przepisy sformułowane są w sposób ogólny i nie różnicują też sytuacji ukraińskich małoletnich ze względu choćby na wiek, co być może byłoby wskazane biorąc pod uwagę, że różne grupy wiekowe mają bardzo różne potrzeby (por. punkt 6). Ponadto, regulacje **skupiają się na początkowym etapie sprawowania opieki**, czyli na kwestii wyznaczania i ustanawiania opiekunów. Tworzy to ryzyko pojawienia się luki prawnej w sprawach związanych z opieką w dłuższej perspektywie (np. zmiana opiekuna, odwołanie opiekuna, zmiana wymiaru opieki).

W ramach metodologii Obywatelskiej Analizy Prawa, którą zastosowano, duża rola przypada ocenie tego, czy dana ustawa jest napisana w sposób czytelny i komunikatywny – także dla osób, które nie zajmują się prawem profesjonalnie. W tym raporcie przyglądamy się wyłączenie przepisom dotyczącym małoletnim, ale część spośród tych uwag można rozszerzyć na całą specustawę (czy wręcz na większość polskiego ustawodawstwa).

Przepisy dotyczące małoletnich bez opieki nie są wyodrębnione w osobny dział czy rozdział. **Ten brak wewnętrznych podziałów utrudnia znalezienie potrzebnych informacji.** Czytelność zmniejsza także rozbudowana konstrukcja poszczególnych przepisów. (np. art. 25). Być może dobrym rozwiązaniem byłoby podzielenie ich na większą liczbę oddzielnych artykułów. Mogłyby one być wyodrębnione na przykład w oparciu o to,

jakie podmioty będą je w praktyce stosować (wnioskodawcy, sądy opiekuńcze, instytucje samorządowe). Ustępy kierowane raczej do kandydatów na opiekunów są sformułowane stosunkowo prostymi zdaniem (np. art. 25 ust. 5).

**Bariery komunikacyjne są znacznie trudniejsze do pokonania przez osoby obcojęzyczne**, a specustawa jest przecież kierowana do obywaterek i obywateli Ukrainy. W związku z tym ustawodawca powinien postarać o szczególną klarowność języka i odniesień do innych aktów prawnych. Dla cudzoziemki czy cudzoziemca mogą być one zupełnie niejasne. Dla osoby niezajmującej się prawem profesjonalnie – czy wręcz pochodzącej z innego państwa – niejasne mogą być niebezpośrednie nawiązania do istniejącego prawa rodzinnego (np. „piecza zastępcza”, „sąd opiekuńczy”). W tym wypadku praktycznym zabiegiem byłoby jasne odwołanie np. do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Warto zauważyć, że **nie powstało oficjalne tłumaczenie specustawy na język ukraiński** (głównym źródłem oficjalnych informacji o uprawnieniach obywateli Ukrainy jest strona [www.gov.pl/web/ua](http://www.gov.pl/web/ua)). Strona Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej jest w tym zakresie bardzo uboga – w przeciwieństwie np. do strony Ministerstwa Edukacji i Nauki. Osoba, która w Polsce chce zostać na przykład opiekunem tymczasowym małoletniego, musi szukać informacji na własną rękę. Należałoby postulować podejmowanie dalszych działań komunikacyjnych przez Ministerstwo – obejmujące np. tworzenie poradników, oficjalnych tłumaczeń, infolinii, czy wersji swoich stron w języku ukraińskim. Brak oficjalnych informacji powoduje, że muszą one być dokonywane przez na samorząd, społeczeństwo obywatelskie oraz media.

## **Opiekun tymczasowy**

Instytucję opiekuna tymczasowego reguluje art. 25 specustawy ukraińskiej. W zakresie, w jakim opieka tymczasowa wiąże się z pobieraniem określonych świadczeń wychowawczych i opiekuńczych, należy przyrzeć się także fragmentom art. 26.

Dwa pierwsze ustępy (1-2) art. 25 poświęcone są zakresowi opieki tymczasowej. Ustawa stanowi, że opiekun tymczasowy przede wszystkim **„reprezentuje oraz sprawuje pieczę nad osobą i majątkiem”** małoletniego. Z tego fragmentu wysnuć można wniosek, że sprawowana przez niego opieka ma dwojaki charakter:

- **Reprezentowania** – czyli występowania w imieniu dziecka w obrocie prawnym i opieki prawnej nad nim. Ulega ono ograniczeniu w ważniejszych sprawach, w których opiekun musi uzyskać zgodę sądu opiekuńczego (ust. 2). Ustawa nie precyzuje jednak, jakie decyzje (lub jaki typ decyzji) zalicza się do „ważniejszych” oraz „mniej ważnych”, niewymagających dodatkowego potwierdzenia przez sąd.
- **Pieczy nad osobą i majątkiem** – należy to rozumieć jako faktyczny obowiązek zapewnienia dziecku miejsca i odpowiednich warunków życia, a także zajęcia się posiadany przez dziecko majątkiem;

Należy jednak podkreślić, że art. 25 ust. 2 stanowi, że opiekun tymczasowy, jest upoważniony do reprezentowania małoletniego oraz sprawowania pieczy nad jego osobą i majątkiem **o ile przy jego ustanowieniu nie określono inaczej zakresu jego praw i obowiązków**. Z przepisu tego można wysnuć wniosek, że sąd ma możliwość modyfikacji zakresu praw i obowiązków opiekuna – na przykład do ich ograniczenia, jeśli uzna to za stosowne.

Ze względu na ten dwojaki charakter opieka tymczasowa przypomina pieczę zastępczą, przede wszystkim w jej rodzinnych formach oraz opiekę i jej sprawowanie z art. 145 i następnych Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Specustawa ukraińska nie zawiera jednak w tym zakresie bezpośrednich odesłań, poza jednym, do art. 148 KRiO, dotyczącym negatywnych przesłańek dla ustanowienia opiekuna (zob. niżej).

Opiekuna tymczasowego ustanawia sąd opiekuńczy (rejonowy) z miejsca zamieszkania małoletniego (ust. 4). W pierwszym rzędzie kandydatami powinni być **krewni, powinowaci lub inne osoby dające rękojmię należytego wykonywania obowiązków** (ust. 5). Do tej ostatniej grupy należą np. osoby sprawujące faktyczną pieczę nad małoletnim, wymienione potem w ustępie 13, dla których procedura jest łatwiejsza. Gdyby osób wymienionych w ustępie 5 zabrakło, sąd powinien wystąpić z wnioskiem o wskazanie w ciągu 48 godzin odpowiedniej osoby do ośrodka pomocy społecznej (ust. 6).

Dodatkowe wskazówki dotyczące wyboru opiekuna tymczasowego zawiera ustęp 7 art. 25. Przede wszystkim ustawodawca wprowadza zasadę, w miarę możliwości, **nierozłączania rodzeństwa**. Niezależnie od pokrewieństwa między dziećmi, tę samą osobę można ustanowić dla więcej niż jednego małoletniego. Ustawodawca nie przewiduje górnego limitu dzieci nad którymi jedna osoba może sprawować opiekę tymczasową, a w ust. 3c wręcz wprowadza specjalne rozwiązania dla opiekunów, którzy mają w swojej pieczy przeszło

15. dzieci. Specustawa stanowi, że małoletni przebywający wspólnie w pieczy zastępczej w Ukrainie, powinni pozostać w Polsce pod opieką tej samej osoby.

Postępowanie o ustanowienie opiekuna tymczasowego może toczyć się **z urzędu lub na wniosek** (ust. 8). Minimalne wymogi formalne dla wniosku zawiera ust. 9 oraz ust. 10, który uzupełnia je o obowiązek podania informacji o stopniu pokrewieństwa lub powinowactwa między małoletnim a kandydatem na opiekuna. Ponadto, kandydat powinien złożyć we wniosku także oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, że nie zachodzą wobec niego negatywne przesłanki uniemożliwiające ustanowienie opiekunem (art. 148 KRiO). Należą do nich kwestie takie jak na przykład brak zdolności do czynności prawnych (ust. 1), pozbawienie władzy rodzicielskiej (ust. 1a), czy skazanie za określony typ przestępstwa (ust. 1a). Złożenie wniosku jest wolne od opłat (ust. 18).

Pozostając na etapie składania wniosku, należy zwrócić uwagę na ważne uproszczenie. Do postępowania o wyznaczenie opiekuna tymczasowego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego – z wyłączeniem jednak jego art. 130 (art. 25 ust. 19 specustawy). Ten przepis KPC dotyczy braków formalnych pisma i ich uzupełniania. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu specustawy wyłączenie to ma na celu zapewnienie sprawności postępowania<sup>58</sup>. Sąd może w związku z tym dokonywać wezwań do uzupełnienia braków formalnych w trybie innym niż pisemny. Jednocześnie sąd powinien zacząć rozpatrywać wniosek, także jeśli zawiera on braki formalne.

Z wnioskiem o ustanowienie opiekuna tymczasowego może wystąpić szereg podmiotów wymienionych w ust. 11. Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na punkty 7 i 8, które przyznają możliwość złożenia wniosku **osobie sprawującej już opiekę nad małoletnim**, także takiej, która objęła ją już po wjeździe przez małoletniego na terytorium Polski. Taki sposób ujęcia wskazuje na to, że przepisy o opiece tymczasowej mają na celu nie tyle proaktywne poszukiwanie odpowiedniej osoby do sprawowania opieki, co **potwierdzenie istniejącej już sytuacji**.

Postępowanie o ustanowienie opiekuna tymczasowego jest postępowaniem nieprocesowym. Co do zasady, powinno ono jednak obejmować **przeprowadzenie rozprawy**

---

58 <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2069>



włącznie z przesłuchaniem kandydata na opiekuna, osoby sprawującej faktyczną pieczę, a także małoletniego (ust. 12). Ustęp 13 zawiera jednak bardzo istotny wyjątek od tej zasady, który pozwala sądowi w szczególnie uzasadnionych przypadkach **ograniczyć postępowanie dowodowe do dokumentów i rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym**. Przepis ten można zastosować, kiedy kandydat sprawuje już faktyczną opiekę nad małoletnim. Ponadto, musi być również spełniony warunek tego, żeby „okoliczności sprawy nie budzą wątpliwości co do prawidłowego wykonywania tej pieczy i dobro małoletniego się temu nie sprzeciwia”. Tak ogólne ujęcie warunków pozostawia sędziemu stosunkowo duży margines decyzji o zastosowaniu (lub nie) tego wyjątku. Ponadto, można zastanawiać się, czy takie sformułowanie przepisu pozostaje w zgodzie z art. 2161 KPC tworzącym ogólną zasadę wysłuchiwanie dziecka w sprawach go dotyczących. Zasada ta wynika zresztą z dyrektyw międzynarodowych praw dziecka (art. 12 KPD) oraz Konstytucji RP (art. 72 ust. 3).

Sprawa o ustanowienie opiekuna tymczasowego powinna zostać rozpoznana **bezwzględnie, nie później niż w terminie 3 dni od chwili złożenia wniosku** lub od momentu powzięcia przez sąd informacji o konieczności ustanowienia opiekuna, jeśli procedura toczy się z urzędu (ust. 15). Taki termin do rozpoznania sprawy obowiązuje sąd niezależnie od treści pisma, **nawet mimo pojawienia się w nim braków formalnych**.

Opiekunowie tymczasowi z jednej strony podlegają nadzorowi, który sprawuje ośrodek pomocy społecznej lub centrum pomocy społecznej (ust. 3). Ustawa nie precyzuje jednak szczegółów tego, w jaki sposób ten nadzór ma być sprawowany. Jest to duża różnica w porównaniu z ogólnymi zasadami dotyczącymi opieki nad małoletnimi, gdzie nad opiekunem nadzór sprawuje sąd w granicach określonych Kodeksem rodzinnym i opiekuńczym. W nadzorze nad ukraińskimi opiekunami, którzy w Ukrainie byli rodzicami zastępczymi w nadzór są dodatkowo zaangażowane powiatowe centra pomocy rodzinie (ust. 3a). Ta grupa opiekunów uprawniona jest zresztą do korzystania w ramach PCPR z pomocy psychologicznej (ust. 3b) i organizacyjnej. Pomoc ma być świadczona przez wolontariuszy lub tłumaczy. Ponadto, na wsparcie mogą liczyć osoby mające w swojej opiece więcej niż 15. małoletnich. Dyrektor PCPR ma obowiązek zatrudniać dla nich osobę do pomocy w wymiarze 40 godzin w tygodniu (ust. 3c).

Opiekunowie tymczasowi mogą liczyć na wsparcie materialne przewidziane dla rodziców dzieci objętych specustawą ukraińską (art. 26 ust. 1 w zw. z art. 26 ust. 4 specustawy ukraińskiej). Chodzi przede wszystkim o świadczenia rodzinne. Nie przysługuje im jednak na przykład świadczenie 500+. Osoby, które w Ukrainie pełniły funkcję rodziny zastępczej, składają wnioski o świadczenia i dofinansowania za pośrednictwem władz powiatowych (art. 26 ust. 4b). Przyznane środki przekazywane są na rachunek bankowy powiatu, który następnie przekazuje wsparcie w formie rzeczowej lub w formie opłacania usług opiekunowi (ust. 4c).

Specustawa ukraińska nie odnosi się do tego, jak mają wyglądać inne postępowania będące kontynuacją opieki tymczasowej. Chodzi na przykład o zmianę opiekuna lub zakresu opieki, odwołanie opiekuna itp. Należy przyjąć, że wszczynanie tego rodzaju postępowań jest dopuszczalne na zasadach analogicznych do wniosku o ustanowienie opiekuna. Nie jest jednak jasne, czy (i w jakim zakresie) można stosować w tych sytuacjach przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (art. 169-174). Podobnie niejasne są kwestie związane z odpowiedzialnością karną – na przykład to, kto, w przypadku wizyty rodzica w Polsce, odpowiadałby karnie za narażenie małoletniego na niebezpieczeństwo, rodzic czy opiekun tymczasowy.

### **Pełnienie funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenie rodzinnego domu dziecka**

Specustawa ukraińska przewiduje jeszcze jeden sposób sprawowania opieki nad małoletnimi bez opieki z Ukrainy. Polega on na **powierzeniu funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka** na specjalnych zasadach ustalonych w art. 27. Do pełnienia tych funkcji mogą zostać powołani obywatele lub obywatelki Ukrainy, których pobyt jest legalny na podstawie art. 2 ust. 1 specustawy (ust. 1). Ponadto, skorzysta z niej mogą także obywatele i obywatelki polscy, ale tylko tymczasowo, na okres nieprzekraczający 6 miesięcy (ust. 2b). Zatem funkcji takich nie mogą sprawować obywatele i obywatelki innych państw oraz obywatele i obywatelki Ukrainy, których pobyt nie jest zalegalizowany na podstawie art. 2 ust. 1 specustawy ukraińskiej (np. przebywający w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy czy ci, którzy leganie wjechali do Polski przed wybuchem wojny).

Co do zasady, do tej procedury stosuje się przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>59</sup>, ale z kilkoma bardzo istotnymi wyjątkami. Przede wszystkim kandydaci **nie muszą przechodzić wymaganych przepisami o pieczy zastępczej szkoleń** ani w chwili składania wniosku, ani w żadnej określonej przyszłości. Poziom ich przygotowania może być zatem różny. Ustawodawca w tym przypadku zrezygnował z zapewnienia określonego, wyrównanego szkoleniami standardu opieki nad dziećmi w pieczy zastępczej.

Ponadto, część wymagań dotyczących kandydatów na rodziców zastępczych dla dzieci ukraińskich jest weryfikowana nie przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej (zwykle: PCPR), ale wyłącznie na podstawie oświadczenia osób składających wnioski. Dotyczy to następujących wymagań przewidzianych w art. 42 ustawy o wspieraniu rodziny takich jak brak pozbawienia władzy rodzicielskiej (ust. 1 pkt 2), czy brak skazania prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo (ust. 2).

Pozostałe wymogi stawiane kandydatom na rodziców zastępczych pozostają bez zmian. Należą do nich choćby dobry stan zdrowia (ust. 5), czy możliwość zapewnienia dziecku dobrych warunków do rozwoju, edukacji oraz wypoczynku (ust. 6). Ich spełnianie weryfikuje powiatowe centrum pomocy rodzinie.

### **Różnice w instytucjonalnej pieczy zastępczej dotyczące małych obywateli Ukrainy**

W tym samym artykule 27 specustawy ukraińskiej znajdują się także przepisy, które wprowadzały przeznaczone dla dzieci z Ukrainy specjalne zmiany w ogólnym systemie instytucjonalnej pieczy zastępczej. Wśród najważniejszych różnic wymienić należy:

- **zniesienie limitu liczbowego** m.in. dla małych w placówkach wsparcia dziennego, w regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych, czy w interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych (art. 27 ust. 3). W przypadku polskich dzieci wynosi on 14 osób (art. 95 ust. 3 ustawy o systemie pieczy zastępczej). Z najnowszego raportu Najwyższej Izby Kontroli wynika także, że w wielu placówkach limity

---

59 Dz. U. z 2022 r. poz. 447.

te nie zawsze były przestrzegane, jeszcze, gdy przebywały tam jeszcze wyłącznie polskie dzieci<sup>60</sup>;

- **zakaz** (poza wyjątkowymi przypadkami) **umieszczenia dzieci do lat 3** w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego (art. 27 ust. 4). W przypadku polskich dzieci limit ten wynosi natomiast, co do zasady, 10 lat (art. 95 ust. 1-2 ustawy o systemie pieczy zastępczej);
- **możliwość tworzenia**, na mocy zezwolenia wojewody, placówek dedykowanych wyłącznie **małoletnim posiadającym obywatelstwo ukraińskie przybyłym do Polski po 24 lutego 2022 roku** (art. 27 ust. 5);
- **rezygnacja**, za zgodą wojewody oraz starosty lub marszałka województwa, **z części wymagań przewidzianych dla psychologów, pedagogów, wychowawców i opiekunów w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej**, jeśli zatrudnionym ma być obywatel lub obywatelka Ukrainy przybyła do Polski po 24 lutego 2022 roku (art. 27 ust. 9 i nast.).

W ten sposób tworzy się podwójny standard opieki, **niższy dla dzieci ukraińskich objętych specustawą**. Choć takie obniżenie standardu można uzasadnić sytuacją kryzysową, to rozsądnym byłaby refleksja nad zasadnością poszczególnych rozwiązań. Przy tym, należy przypomnieć, że większość dzieci ewakuowanych z ukraińskiej pieczy zastępczej nie trafia do polskiego systemu (por. pkt 2.b.ii), a przepisy art. 27 nie są stosowane w praktyce.

## **Ewidencja małych bez opieki**

Ramy prawne sytuacji ukraińskich małych bez opieki w Polsce dopełnia „ewidencja małych”. Reguluje ją art. 25a wprowadzony w nowelizacji z 23 marca 2022 (z mocą obowiązującą od 24 lutego 2022 r.)<sup>61</sup>. Według art. 25 a ust. 1, ewidencja obejmuje dwie grupy małych:

- tych, którzy przybyli do Polski **bez opieki osoby sprawującej faktyczną pieczę nad nim**;
- tych, którzy przed przybyciem do Polski przebywali **w ukraińskiej pieczy zastępczej**.

---

60 Najwyższa Izba Kontroli, *Realizacja zadań opiekuńczo-wychowawczych w domach dziecka* (LRZ.430.001.2022), 2022.

61 Ustawa z dnia 23 marca 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 683).

W rejestrze nie uwzględnia się zatem małoletnich, które przekraczały granicę z jakimkolwiek faktycznym opiekunem – niezależnie od tego, czy był on z nimi spokrewniony, czy opieka miała jakąkolwiek podstawę prawną (np. zgoda rodziców), itp. W związku z tym, ewidencja nie obejmuje wielu małoletnich, których sytuacja opiekuńcza jest niekoniecznie stabilna. Mogły one na przykład przekraczać granicę z nieznaną dobrze ciocią, która planowała podróż do innego miasta niż małoletni i rezygnowała z opieki zaraz po przekroczeniu granicy. Ponadto, podobnie jak wszystkie inne instytucje specustawy, również i ta przeznaczona jest wyłącznie dla małoletnich, którzy są obywatelami Ukrainy.

Ewidencję prowadzi Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej we współpracy z powiatowymi centrami pomocy rodzinie (art. 25a ust. 2). Z danych uzyskanych od PCPR wynika, że służący do tego celu system teleinformatyczny już działa i jest na bieżąco uzupełniany. Ustęp 5 reguluje, jakie dane zbierane są w ewidencji. Obejmują one w pierwszej kolejności (podpunkt 1a) imię i nazwisko osoby reprezentującej małoletniego w Polsce (opiekuna tymczasowego) lub osoby sprawującej pieczę zastępczą. Imię i nazwisko małoletniego stanowią dopiero podpunkt 1b). Ta konstrukcja przepisu budzi obawy o wewnętrzną spójność systemu, który miał być ewidencją małoletnich bez opieki, a nie ewidencją opiekunów. Jak opowiada jedna z rozmówczyń:

*Jeśli chodzi o rejestr, to jedna z pań z PCPR opowiadała mi o tym, że jest on nieprawidłowo skonstruowany, ponieważ wymaga wprowadzenia imienia i nazwiska opiekuna tymczasowego i dopiero potem można wpisać małoletniego. A więc małoletni są „podczepieni” pod opiekunów. Natomiast przecież według przepisów miał być to rejestr dzieci w pieczy oraz małoletnich bez opieki – i są tacy, którzy nie mają opiekunów, bo na przykład postępowanie dopiero trwa.*

#### **Prawniczka z organizacji pozarządowej zajmującej się wsparciem prawnym cudzoziemców**

Bardzo trudno jest na obecnym etapie formułować tezy na temat praktycznego wymiaru funkcjonowania ewidencji. Dotychczasowe prośby o dostęp do informacji publicznej dotyczące tego tematu kierowane do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej spotykały się z brakiem odpowiedzi lub odpowiedziami bardzo ogólnymi.

## Specustawa ukraińska a przepisy prawa UE

Przed wejściem w życie specustawy ukraińskiej, bo 4 marca 2022 r., przyjęta została **Decyzja wykonawcza Rady Unii Europejskiej aktywująca mechanizm ochrony czasowej dla osób, które opuściły Ukrainę w związku z konfliktem zbrojnym**<sup>62</sup>. Objęte są nim przede wszystkim obywatele i obywatelki Ukrainy, ich małżonkowie, dzieci oraz bliscy krewni, a także osoby korzystające na terenie Ukrainy z ochrony międzynarodowej. Szczegółowe uprawnienia osób korzystających z ochrony czasowej zawarte są w dyrektywie UE o ochronie czasowej<sup>63</sup>. Ochrona czasowa obejmuje między innymi prawo do legalnego pobytu na rok, dostęp do rynku pracy czy ochrony zdrowotnej. Dzieciom zagwarantowano **dostęp do edukacji oraz wsparcie kuratorów (opiekunów prawnych) dla tych, którzy pozostają bez opieki**.

Należy wskazać, że przepisy krajowe, zarówno specustawy ukraińskiej jak i odpowiednie przepisy ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony stanowią wdrożenie unijnych przepisów dotyczących ochrony czasowej<sup>64</sup> i powinny być z nimi zgodne. Tymczasem, zdaniem HFPC istnieje szereg przepisów prawa krajowego niezgodnych z prawem unijnym<sup>65</sup>.

Sytuację małoletnich bez opieki reguluje w szczególności art. 16 dyrektywy UE o ochronie czasowej. Stanowi on, że państwa członkowskie powinny zapewniać tej grupie skorzystanie z ochrony kuratora lub ze strony przedstawiciela organizacji zajmującej się opieką i ochroną małoletnich. Ponadto, ustęp 2 zobowiązuje państwa do zapewnienia dziecku opieki ze strony dorosłych krewnych (pkt a), rodzin zastępczych (pkt b), specjalnie przystosowanych ośrodkach przyjęć (pkt c) lub osoby, która zajmowała się dzieckiem

---

62 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony.

63 Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami. Dz. Urz. UE L 212, 7.8.2001, p. 12–23.

64 Patrz art. 2 ust. 6–8 specustawy ukraińskiej oraz art. 107 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony

65 Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie niezgodności niektórych krajowych przepisów dotyczących ochrony czasowej z przepisami prawa Unii Europejskiej: <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2022/07/analiza-ochrona-czasowa-prawo-PL-a-UE-FINAL-PL.pdf>.

w czasie ucieczki (pkt 4) – czyli opiekuna faktycznego. Pojawia się pytanie o to, czy należy traktować ten katalog jako uporządkowany priorytetowo, czy też kolejność podpunktów jest dowolna. Procedura powinna obejmować zgodę zainteresowanej opieką osoby (bądź osób) dorosłej, a także opinię dziecka z uwzględnieniem jego wieku i dojrzałości.

Jak się wydaje, opieka tymczasowa zapewnia spełnienie wymogów określonych w art. 16. Opiekun tymczasowy pełni rolę kuratora w zakresie, w jakim jest on uprawniony (i zobowiązany zarazem) do sprawowania nad małoletnim opieki prawnej. W przepisach dotyczących wyznaczania opiekuna przyznaje się możliwość złożenia wniosku wszystkim spośród czterech wymienionych w dyrektywie grup. Przewidują one również wyrażenie zgody przez kandydata na opiekuna, jak również uwzględnienie opinii dziecka. W przypadku braku kandydata na opiekuna, dziecko – zgodnie z przepisami dotyczącymi małoletnich bez opieki – powinno trafić do systemu pieczy zastępczej, który można uznać za „rodzinę zastępczą” lub „ośrodek przyjęć specjalnie dostosowanych do przyjmowania małoletnich”.

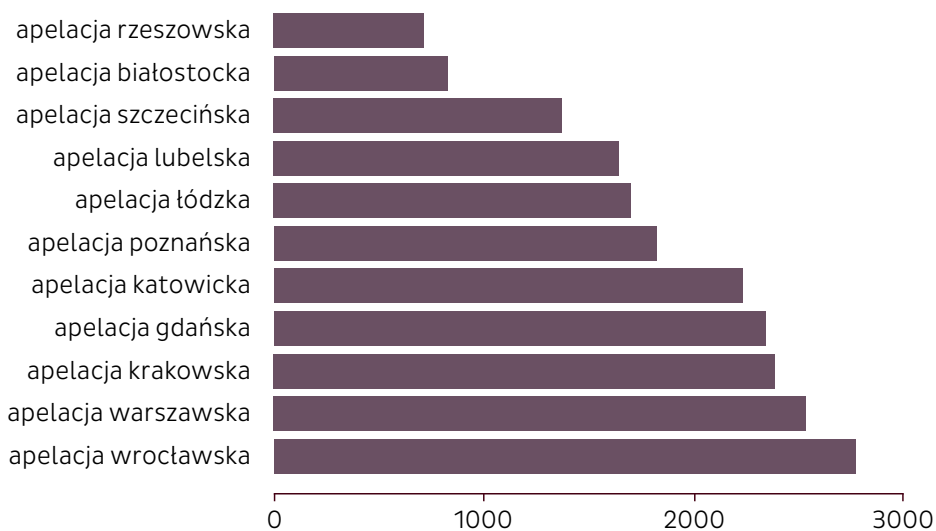
Problematyczna w przypadku małoletnich poniżej 13 roku życia jest natomiast kwestia wydawania dokumentów pobytowych. Art. 8 dyrektywy przewiduje, że przysługują one każdej osobie korzystającej z ochrony tymczasowej. W Polsce rolę dokumentu pobytowego, który uprawnia także do przekraczania granicy, pełni dokument elektroniczny Diia.pl przewidziany art. 10 specustawy<sup>66</sup>. Do jego wyrobienia konieczne jest jednak posiadanie Profilu zaufanego, który mogą założyć jedynie osoby posiadające pełną lub ograniczoną zdolność do czynności prawnych. W związku z tym pojawia się luka prawna związana z tym, że osoby do 13. roku życia, mimo że objęte ochroną, nie mają dostępu do polskiego dokumentu pobytowego – a zarazem dokumentu podróży.

---

66 <https://www.gov.pl/web/mswia/diiapl--elektroniczny-dokument-dla-uchodzcow-wojennych-z-ukrainy>.

## 4. Stosowanie przepisów dotyczących opieki tymczasowej

Z danych udostępnionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika, że do 31 maja 2022 roku do sądów rejonowych wpłynęło **20 351 wniosków o wyznaczenie opiekuna tymczasowego**. W podziale na apelacje statystyka przedstawia się następująco:



Wykres 1. Liczba wniosków o wyznaczenie opiekuna tymczasowego złożonych do końca maja 2022 roku z podziałem na apelacje.

Najwięcej wniosków wpłynęło do sądów rejonowych z **apelacji wrocławskiej, warszawskiej oraz krakowskiej**. Pokrywa się to z danymi prezentowanymi przez Unię Metropolii Polskich, według których właśnie do Warszawy, Wrocławia oraz Krakowa

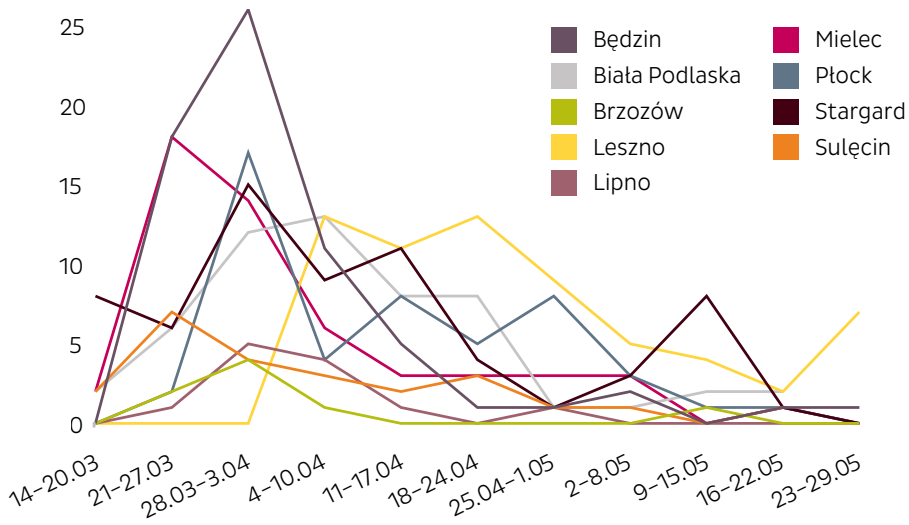


dotarła największa liczba ukraińskich dzieci<sup>67</sup>. Co ciekawe, najmniej wniosków wpływało w apelacji rzeszowskiej i białostockiej, a czwarty od końca wynik zanotowała apelacja lubelska. Wydaje się więc, że w przypadku małoletnich bez opieki (a być może także innych grup uciekinierów i uciekinierów) tylko niewielki odsetek osób decyduje się pozostać we wschodniej części kraju. Pozostali wybierają drogę dalej, **najczęściej do największych polskich miast.**

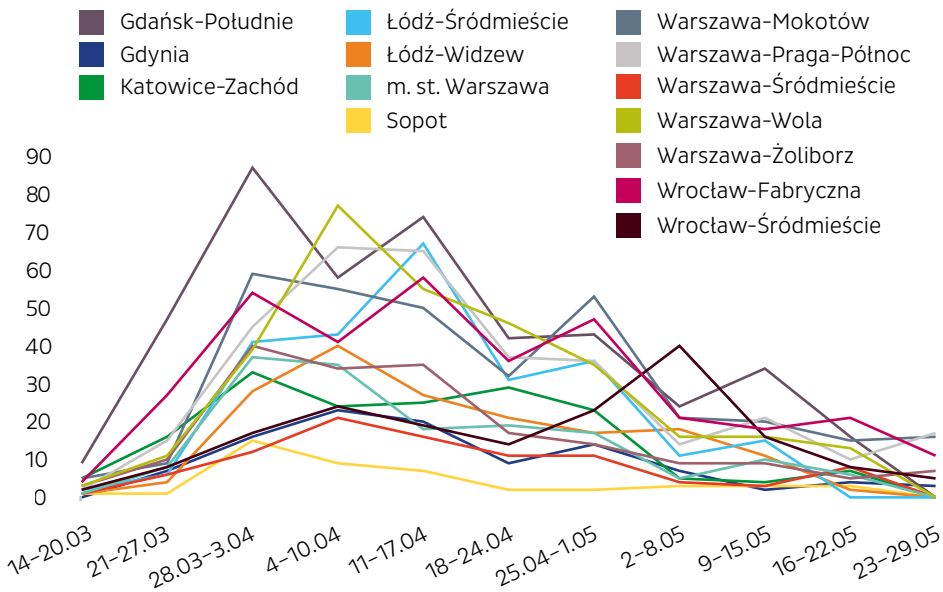
Jeśli chodzi o **dynamikę czasową** wpływania wniosków (wykresy 2-4), to szczytem aktywności wnioskodawców i wnioskodawczyń – a zarazem okresem największego obłożenia sądów – był **przełom marca i kwietnia oraz pierwsza połowa kwietnia**. Są to pierwsze tygodnie obowiązywania specustawy i przepisów o opiece tymczasowej. Pod koniec badanego okresu (koniec maja) liczba wpływających cotygodniowo wniosków zdecydowanie zmalała – prawdopodobnie już na stałe. Szczyt przełomu marca i początku kwietnia wynikał z **konieczności uregulowania sytuacji pobytowej małoletnich**, którzy do tamtego momentu (w ciągu miesiąca) przybyli do Polski. W kolejnych tygodniach potrzeba regulacji „wstecz” już zmalała, a ruch migracyjny osłabł – stąd spadek liczby wniosków. Należy spodziewać się, że w nadchodzącym czasie, jeśli działania wojenne w Ukrainie nie zaostrzą się znacząco, liczba wniosków o ustanowienie opiekuna będzie utrzymywała się na stosunkowo niskim poziomie. **Znacznie częściej zaczną natomiast pojawiać się sprawy będące ich kontynuacją** – o zmianę zakresu opieki, czy zmianę lub odwołanie opiekuna – które nie są bezpośrednio uregulowane w specustawie ukraińskiej i już teraz budzą wątpliwości interpretacyjne.

---

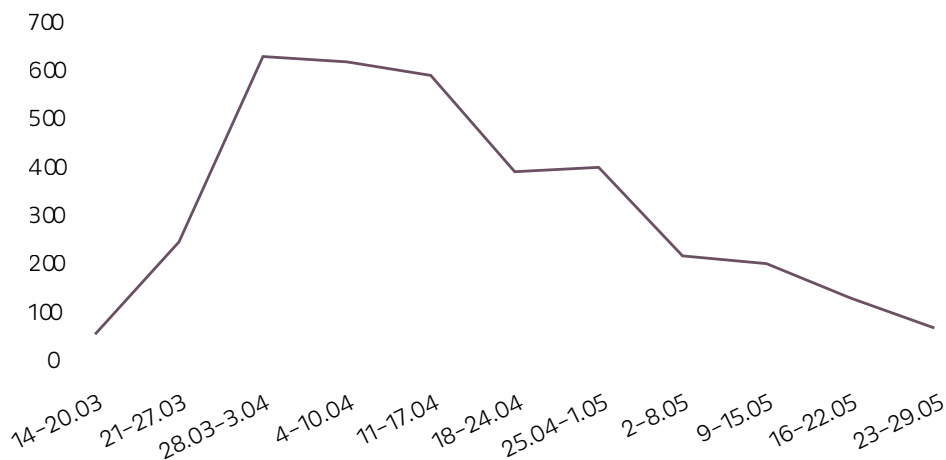
67 Centrum Badań i Analiz Unia Metropolii Polskich, *op. cit.*



Wykres 2. Dynamika czasowa wpływu wniosków w sądach znajdujących się w małych i średnich miastach (w podziale tygodniowym)



Wykres 3. Dynamika czasowa wpływu wniosków w sądach znajdujących się w metropoliach (w podziale tygodniowym)



Wykres 4. Dynamika czasowa wpływu wniosków we wszystkich sądach poddanych badaniu (sumarycznie w podziale tygodniowym)

Zresztą, w pierwszych tygodniach funkcjonowania sama opieka tymczasowa budziła wątpliwości interpretacyjne. **Niejasny pozostawał na przykład zakres decyzji**, jakie opiekun może podejmować w imieniu małoletniego. Dlatego wiele sądów zaczęło automatycznie rozszerzać uprawnienia opiekunów. W niektórych sądach pojawiły się również wątpliwości co do tego, czy opieka tymczasowa obejmuje także wymiar materialny (zapewnienie miejsca zamieszkania i codziennego wsparcia). Wynikały one prawdopodobnie z niejasności co do tego, jak opieka tymczasowa ma się do kurateli nad małoletnimi bez opieki, która ma charakter wyłącznie prawny:

*To na przykład stało się w Warszawie – że sąd ustanowił opiekunami tymczasowymi adwokatów i radców prawnych z listy chętnych na objęcie funkcji kuratora. Placówka opiekuńcza dowiadywała się o tym, kiedy przyjeżdżał pan mecenas mówiąc „Dzień dobry, jestem opiekunem tymczasowym dziecka X i co mam z tym zrobić?”. PCPR w pewnym momencie wpadł na pomysł, żeby odpowiadać, że „Proszę w takim razie zabrać dziecko do domu – bo jeśli jest pan opiekunem tymczasowym, to taka jest pana rola, a my nie mamy miejsca w pieczy”. Prawnicy, kiedy orientowali się, że to nie jest kwestia kurateli, ale całościowej opieki, zaczęli z tego rezygnować.*

Znalezienie wspólnej linii interpretacyjnej okazało się pierwszym wyzwaniem dla sądów. Nie otrzymały one doraźnego wsparcia (np. szkoleniowego) ze strony Ministerstwa

Sprawiedliwości. Dopiero po dłuższym czasie obowiązywania nowych przepisów resort opublikował na swojej stronie wzór postanowienia<sup>68</sup>. Dla części sędziów dużym wsparciem okazały się **stowarzyszenia sędziowskie (przede wszystkim Stowarzyszenie Sędziów Rodziny w Polsce)**. Zapewniały one forum dla dzielenia się wiedzą oraz problemami i wątpliwościami. Jak opowiadała rozmówczyni-sędzia rodzinna:

*Już w pierwszym tygodniu, kiedy sprawy zaczęły wpływać mieliśmy szkolenia, podczas których każdy mógł przedstawić swoje wątpliwości, i żadne pytanie nie pozostało bez odpowiedzi prowadzącego. Mogliśmy też wypracować wspólne stanowisko i jednolitą praktykę orzeczniczą. W szkoleniach brali udział sędziowie z całego kraju. Szkolenia te były w formie online.*

Z relacji wszystkich rozmówczyń wynika, że obecnie problemy interpretacyjne są zasadniczo rozstrzygnięte. Należy jednak spodziewać się, że będą one wracać przy okazji spraw o zmianę czy odwołanie opiekuna lub szczegółowych postępowań dotyczących podejmowania konkretnych decyzji.

Wątpliwości budzi stosowanie przepisów o opiece tymczasowej w przypadku dzieci ewakuowanych z grupowej pieczy zastępczej. Sposób konstrukcji przepisów wskazuje na indywidualny, rodzinny charakter opieki tymczasowej. Brak odesłania do innych ustaw potwierdza interpretację, że opieka tymczasowa **nie zalicza się do systemu pieczy zastępczej**. W polskich realiach natomiast opiekunami tymczasowymi zostają pracownicy i pracownice instytucji. Taka praktyka pozwala oczywiście na szybką regulację sytuacji małoletnich w nowym państwie. W ten sposób unika się jednak wprowadzenia specjalnych standardów opieki nad ukraińskimi małoletnimi w pieczy grupowej na terenie Polski.

---

68 <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/formularze-dotyczace-opiekuna-tymczasowego--w-wersjach-jezykowych-polskiej-i-ukrainskiej>.

## 4.1. WNIOSEK O WYZNACZENIE OPIEKUNA TYMCZASOWEGO

---

### Formalne problemy ze sporządzeniem wniosku

Według specustawy wnioski o wyznaczenie opiekuna tymczasowego mogą składać bardzo różne podmioty. W praktyce w sądach poddanych badaniu w **przytłaczającej większości spraw** wnioskodawcami były **osoby sprawujące faktyczną opiekę nad małoletnim**. W sądach, które udostępniły nam dane dotyczące obywatelstwa osób biorących udział w postępowaniu, aż **96% wnioskodawców stanowili obywatele Ukrainy sprawujący taką faktyczną opiekę**.

Dla osób nieznających najczęściej języka polskiego lub znających go tylko w podstawowym zakresie, redakcja wniosku do sądu była dużym wyzwaniem. Z konsekwencjami wpływania niepoprawnie zredagowanych pism musiały radzić sobie jednak sądy. Specustawa uchyla bowiem dla postępowania o wyznaczenie opiekuna tymczasowego przepis o brakach formalnych. Innymi słowy, jeśli do sądu rodzinnego wpłynął w tamtym czasie wniosek o wyznaczenie opiekuna tymczasowego, sędzia miał 3 dni na jego rozpatrzenie – nawet jeśli pismo zawierało poważne braki formalne (np. w zakresie załączonych dokumentów). Jak wspomina rozmówczyni-sędzia rodzinna:

*Zanim Ministerstwo Sprawiedliwości i Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia udostępniły swoje formularze, wiele spośród tych wniosków zawierało braki formalne. Jeżeli wnioskodawcy wpisali swój numer telefonu do wniosku to na ogół udawało nam się telefonicznie powiedzieć co należy uzupełnić i jakie dokumenty należy niezwłocznie dołączyć do wniosku. By zachować termin trzech dni również o terminie rozprawy wnioskodawcy byli informowani telefonicznie. Gdy nie rozumieli po polsku pracownicy sądów za pośrednictwem Internetu starali się przetłumaczyć treść tego co chcieliśmy przekazać wnioskodawcom. Pomimo braków formalnych wniosku i problemów z komunikacją Sędziowie i tak mieli tylko 3 dni na rozpoznanie wniosku.*

**Sędzia Wydziału Rodzinnego Sądu Rejonowego**

**Dobłą praktyką było udostępnienie** przez Ministerstwo Sprawiedliwości **wzoru wniosku** na swojej stronie internetowej<sup>69</sup> oraz umieszczenie ich na stronach internetowych niektórych sądów. W tym samym czasie (pod koniec marca) swój wzór wniosku opublikowało także Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia<sup>70</sup>. Obydwa wzory są stosunkowo przejrzyste oraz, co istotne, dostępne w dwóch wersjach językowych (polskiej i ukraińskiej). Dzięki temu zabiegowi ukraińscy wnioskodawcy nie muszą mieć poczucia, że podpisują niezrozumiałe dla nich dokumenty. Wprowadzenie jednolitych wzorów ułatwiło więc przygotowanie kandydatom na opiekunów tymczasowych, ale także upłynniło pracę sądów, które otrzymywały wnioski kompletne i formalnie poprawne.

### **Kandydaci na opiekunów tymczasowych**

Bardzo często wnioskodawcami były osoby znane małoletnim, **krewni oraz przyjaciele rodziny**. Małoletni albo z nimi przyjechali, albo dołączyli do nich już w Polsce:

*Rodziny, z którymi korespondujemy, są często trzypokoleniowe – przyjeżdżają babcia, mama oraz dziecko. I w niektórych przypadkach zdarza się tak, że mama wraca do Ukrainy, a babcia musi jakoś sformalizować swoją opiekę.*

#### **Prawniczka z organizacji pozarządowej zajmującej się wsparciem prawnym cudzoziemców**

*Jeśli chodzi o krewnych, to także były różne sytuacje. Z jednej strony byli tacy krewni, z którymi dziecko przyjechało, ale z drugiej strony także tacy, którzy już przebywali w Polsce i dziecko zostało do nich wysłane. Na przykład siostra przesyłająca swoje dzieci do brata, który ma kartę pobytu na kilka lat i pracuje tutaj.*

#### **Prawniczka z organizacji pozarządowej zajmującej się ochroną małoletnich**

Czasami o opiekę tymczasową wnioskowały osoby, które nie były znane małoletnim przed wyjazdem z Ukrainy, ale w Polsce **angażowały się w niesienie pomocy** – wolontariusze czy pracownicy organizacji społecznych i instytucji. Były to osoby, które na przykład

---

69 <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/formularze-dotyczace-opiekuna-tymczasowego--w-wersjach-jezykowych-polskiej-i-ukrainskiej>.

70 <https://www.iustitia.pl/79-informacje/4422-zaktualizowana-wersja-formularza-wniosku-o-ustanowienie-opiekuna-tymczasowego-dla-maloletniego-obywatela-ukrainy>.

wspierały małoletnich w punktach recepcyjnych i hostelach. Niektóre spośród nich przypadkiem zetknęły się z pozbawionym opieki dzieckiem i zdecydowały się zapewnić mu pomoc w postaci zapewnienia schronienia. Warto w tym momencie przypomnieć sobie kontekst opisany w punkcie → **Postępowanie w praktyce, s. 56**. Pierwszy okres migracji wojennych z Ukrainy charakteryzowała masowość i chaos, a to społeczeństwo obywatelskie (czasem we współpracy z samorządem) zapewniało większość wsparcia uciekinierom i uciekinierkom, także tym niepełnoletnim. Dobrą ilustracją opisanego zjawiska może być opowieść jednej z rozmówczyń świadczącej pomoc prawną w ramach jednej z organizacji:

*Tak, ja przynajmniej dwie-trzy takie sprawy miałam, w których opiekunami były osoby obce dla dzieci, ale zaangażowane w pomoc. Jedni państwo na przykład niechcący trafili na dziewczynkę, kiedy odbierali z dworca osoby do przenocowania na kilka dni. Przyjeżdżali co jakiś czas, pomagali potem osobom znaleźć kolejne miejsce zamieszkania i one szły dalej. Któregoś razu podeszli do punktu na dworcu, pytając „Czy nie ma tutaj kogoś, kto nie miałby dziś gdzie przenocować? My mamy taką możliwość, żeby przenocować kogoś na 2-3 dni”. Wolontariusz powiedział, że jest taka osoba i przyprowadził do nich dziewczynę. Dopiero po drodze do domu ci państwo zorientowali się, że to nie jest dziewczyna, która ma lat 20, tylko 16-latka.*

#### **Prawniczka z organizacji pozarządowej zajmującej się ochroną małoletnich**

Sytuacja, w której wnioskodawcą jest faktyczny opiekun lub opiekunka małoletniego są dla sądu o tyle prostsze, że **osoba składająca wniosek jest wówczas zarazem kandydatem na opiekuna**. Problematyczne dla wielu sądów okazywały się sprawy, w których **takiego kandydata nie było** i to na sądzie ciążyła odpowiedzialność za jego znalezienie. Strategie związane z poszukiwaniami były różne. Warto przytoczyć przykład Sądu Okręgowego w Warszawie, który kandydatów na opiekunów tymczasowych w podległych sobie sądach szukał między innymi poprzez Samorząd Studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Grafice prezentowanej poniżej towarzyszył następujący tekst:

*W związku ze stale rosnącą falą uchodźców spowodowaną konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, a także wejściem w życie Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. poz. 583 z późn. zm.), a w konsekwencji prognozowanym wpływem do Sądów Rejonowych w okręgu Sądu Okręgowego w Warszawie spraw*

**POMOC UKRAINIE**

Jeżeli jesteś **studentem** kierunku **prawo** lub **administracja** możesz pomóc małoletnim obywatelom Ukrainy pełniąc funkcję **opiekuna tymczasowego**.

Wyślij zgłoszenie na adres: [samorzad@wpia.uw.edu.pl](mailto:samorzad@wpia.uw.edu.pl)



*dotyczących małoletnich obywateli Ukrainy, zachęcamy Was do zgłoszenia się do wolontariatu polegającego na pełnieniu funkcji opiekuna tymczasowego dla małoletnich obywateli Ukrainy pozbawionych opieki, która to funkcja została określona w art. 25 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy. Szczególnie poszukiwane są osoby posługujące się językiem angielskim, ukraińskim bądź rosyjskim<sup>71</sup>.*

Jak dowiedziała się jedna z pracownic HFPC od przedstawicieli samorządu, ogłoszenie zostało opublikowane na nieoficjalną prośbę Sądu Okręgowego w Warszawie.

Jedna z rozmówczyń miała okazję rozmawiać ze studentem zainteresowanym tym rodzajem „wolontariatu” podczas jednego ze szkoleń, które prowadziła:

*Ja miałam właśnie taką sytuację na jednym ze szkoleń, że podłączył się na nie student prawa, który po całym wykładzie zapytał mnie, czy on dobrze zrozumiał, że ten opiekun tymczasowy to jest taka instytucja bardziej jak rodzic niż kurator. Odpowiedziałam, że „Tak, trochę tak”. On się zdziwił i powiedział, że „Bo właśnie u nas na Wydziale na tablicy ogłoszeń było napisane „Zostań opiekunem tymczasowym dla dziecka z Ukrainy w ramach praktyki zawodowej”. Odpowiedziałam, że ja bym w ten sposób nie praktykowałam zawodu, bo jest to raczej forma praktyki zawodu rodzica zastępczego niż prawnika.*

#### **Prawniczka z organizacji pozarządowej zajmującej się ochroną małoletnich**

W tym przypadku mogło dojść do niezrozumienia przez sąd okręgowy tego, jaki jest zakres opieki tymczasowej. Prowadząc rekrutację wśród studentów i studentek nie brano pod uwagę tego, że opieka tymczasowa wykracza poza opiekę prawną i obejmuje także zapewnienie domu i codziennego wsparcia. Być może był to wynik braku rozpoznania

71 <https://www.facebook.com/sswpiauw/photos/a.10150488689959266/10160138189194266/>.



różnicy między nową instytucją prawną, a dotychczas istniejącą – kuratelą (prawną) nad małoletnim bez opieki.

**Publikowanie otwartych ogłoszeń dotyczących naboru kandydatów i kandydatek na opiekunów tymczasowych wydaje się bardzo wątpliwą praktyką.** Zwłaszcza, jeśli weźmiemy pod uwagę, że sąd na weryfikację kandydata ma zaledwie 3 dni. Jak wspomina jedna z rozmówczyń, otwarte „listy chętnych” przyciągały osoby, które już na etapie wpisu budziły duże podejrzenia:

*Jedna z prawniczek z organizacji opowiadała o sytuacji, w której „mili panowie” stwierdzili, że zaopiekują się 16-latką – tacy panowie po 40-tce, powiedzmy. Jeden z nich miał nawet przyjąć z opinią z Ministerstwa, że ma do tego prawo, bo przecież ustawa nie wymaga od niego żadnych dokumentów ani potwierdzenia kwalifikacji i motywacji do sprawowania opieki – i on po prostu jest chętny, więc prosi, żeby wpisać go na listę chętnych. Na jednym ze spotkań sędzia mówiła, że przychodzili też tacy panowie z konkretnymi dziećmi za rękę, nie będąc z nimi w żaden sposób powiązani.*

#### **Ekspertka z organizacji pozarządowej zajmującej się ochroną małoletnich**

Żeby ułatwić poszukiwania opiekunów, ustawodawca umożliwił sądom występowanie z wnioskiem do ośrodków pomocy społecznej o przedstawienie w tym przedmiocie propozycji (art. 25 ust. 6). OPS ma zaledwie 48 godzin na znalezienie chętniej osoby i pozyskanie od niej pisemnej zgody. W tak krótkim czasie nie sposób przeprowadzić weryfikacji kandydata czy kandydatki przez organy pomocy społecznej. Prawdopodobnie dlatego w tego rodzaju sprawach na przyjęcie opiekunami tymczasowymi zostają **pracownice i pracownicy OPS**, jak miało to miejsce w kilku spośród sądów poddanych badaniu. Ośrodki pomocy społecznej nie znają jeszcze społeczności ukraińskiej – nie mają więc rozeznania co do tego, w jakich sieciach kontaktów szukać kandydatów na opiekunów. Jak opowiada o tym sędzia rodzinna, z którą przeprowadzono wywiad:

*Kiedy rozmawiam z moimi koleżankami i kolegami z okręgu, słyszę, że nie ma zupełnie współpracy między sądami a instytucjami pomocowymi. Jeśli słyszałam o przypadkach, w których sądy musiały szukać opiekunów tymczasowych, to raczej o tym, że robiły to na własną rękę, choć pewnie powinien się tym zająć MOPS. (...) Kiedy jednak ostatnio pierwszy raz wystąpiłam z prośbą, to ta współpraca*

*jest – zdajemy sobie sprawę, że to nie jest proste, bo ludzie nie są już aż tak chętni, a trzeba znaleźć odpowiednią osobę, która będzie nadawała się na opiekuna.*

**Sędzia Wydziału Rodzinnego Sądu Rejonowego**

## **4.2. POSTĘPOWANIE W PRAKTYCE:**

---

Po złożeniu wniosku lub podjęciu przez sąd postępowania z urzędu rozpoczyna się w sprawach o opiekę tymczasową właściwe postępowanie. Opisujemy go w praktyce go z punktu trzech zagadnień, które okazały się szczególnie problematyczne. Są to: (1) konieczność wydania orzeczenia przez sąd w ciągu 3 dni od złożenia wniosku; (2) brak tłumaczy z języka ukraińskiego; (3) brak jednolitej praktyki w zakresie rozpoznawania sprawy na rozprawie i na posiedzeniu niejawnym.

### **Termin 3-dniowy**

Powracającym w rozmowach tematem był maksymalny termin 3 dni na wydanie przez sąd rodzinny orzeczenia o ustanowieniu opiekuna tymczasowego. Miał on charakter instrukcyjny, a więc jego przekroczenie nie niosło ze sobą żadnych konsekwencji. Jednak, jak wynika z rozmów, **co do zasady był on respektowany** – zwłaszcza dzięki korzystaniu z alternatywnych do pisemnej form komunikacji, przede wszystkim z telefonu. Jak wskazała sędzia rodzinna, w jej doświadczeniu przedłużanie się postępowań na okres powyżej 3 dni nie tyle było efektem zaniedbań po stronie sądu, ile wynikało to z barier językowych oraz z powodu braków formalnych składanych pism. Wydanie decyzji w tak krótkim terminie wiązało się z koniecznością **ograniczenia postępowania dowodowego do minimum**, szczególnie w okresie od końcówki marca do połowy kwietnia, kiedy statystycznie tego rodzaju spraw wpływało do sądów najwięcej.

Liczba wpływających do sądu wniosków znacznie się zmniejszyła i nie mamy już do czynienia z wielotysięcznym napływem małoletnich bez opieki, których sytuację trzeba bardzo pilnie uregulować. Jak wskazywały rozmówczynie, zasadnym środkiem byłoby **wydłużenie okresu trwania postępowania do na przykład 2-3 tygodni**. Dałoby to sądom rodzinnym możliwość przeprowadzenia rzetelniejszego postępowania dowodowego. Byłoby na przykład więcej czasu na weryfikację kandydata lub kandydatki na opiekuna tymczasowego, czy na wysłuchanie dziecka. Jak wskazywała sędzia rodzinna, z którą rozmawialiśmy:

*Z perspektywy czasu okazało się, że ten trzydniowy termin – i nawet nie chodzi o to, czy jest realny do wykonania – nie ma uzasadnienia. Dla osób wnioskujących ustalenie opieki sprawy te wcale nie były tak pilne. Dla wielu osób doniesienie dokumentów z dnia na dzień było problemem z tego powodu, że ludzie ci pracują na terenie naszego kraju i nie zawsze mieli możliwość niezwłocznego uzupełnienia wniosku. W przypadku, gdyby zaszła potrzeba udzielenia dziecku pomocy lekarskiej, szpitale zawsze mogły złożyć do sądu wnioski o zgodę na hospitalizację i leczenie. Gdyby termin ustawowy był dłuższy, to na pewno można byłoby w każdej sprawie zlecić wywiad kuratora by zbadać warunki mieszkaniowe kandydata na opiekuna tymczasowego. Nie mówię, że takie postępowanie miałyby trwać miesiąc, ale gdyby na rozpoznanie wniosku było 14 dni, to bez pośpiechu można by zebrać cały niezbędny w sprawie materiał dowodowy bez niepotrzebnego stresu dla wnioskodawców i pracowników sądu.*

**Sędzia Wydziału Rodzinnego Sądu Rejonowego**

## **Tłumaczenia**

Dużym problemem okazywał się również niedobór tłumaczy z języka ukraińskiego i rosyjskiego. Często uniemożliwiał on płynną komunikację sądu z uczestnikami postępowania. Lista biegłych tłumaczy sądowych z języka ukraińskiego obejmowała w 2021 roku zaledwie 281 osób na całą Polskę (1201 – język rosyjski)<sup>72</sup>. Już 1 marca 2022 roku Ogólnopolski Związek Zawodowy Kuratorów Sądowych zwrócił się do Ministerstwa Sprawiedliwości z pytaniem o to, czy dopuszcza możliwość udziału tłumacza, który nie jest biegłym sądowym, w czynnościach prowadzonych z udziałem osób, które nie znają języka polskiego<sup>73</sup>. Ministerstwo odpowiedziało wówczas pozytywnie, **udzielając zgody na udział tłumaczy ad hoc**.

W marcu 2022 r., kiedy do sądów masowo zaczęły spływać wnioski o ustanowienie opiekuna tymczasowego, kuratorom sądowym zlecano przeprowadzanie wywiadów środowiskowych. Ogólnopolski Związek Zawodowy Kuratorów Sądowych po raz kolejny alarmował, że brakuje osób władających w odpowiednim stopniu ukraińskim i polskim.

---

72 Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Sprawiedliwości (dostęp: 21.07.2022): <https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/rejestry-i-ewidencje/tlumacze-przysiegli/lista-tlumaczy-przysieglych/search.html?Language=12>.

73 <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/dzieci-z-ukrainy-apel-kuratorow-o-tlumaczy,513771.html> (dostęp: 21.07.2022).

Przewodnicząca Związku informowała w mediach, że, nawet dopuszczając udział tłumaczy *ad hoc*, znalezienie odpowiedniej osoby w ciągu zaledwie 3 dni było praktycznie niemożliwe. Kuratorzy korzystali z takich rozwiązań jak internetowe aplikacje do tłumaczeń czy pomoc znajomych lub wolontariuszy<sup>74</sup>.

Na podobne problemy wskazywały również sądy rodzinne<sup>75</sup>. Zarówno sędziowie, jak i kuratorzy **nie otrzymali pomocy ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości, a jedynie zachętę do poszerzania list biegłych tłumaczy sądowych**<sup>76</sup>. Sposobem na przewyżczenie tego problemu było przede wszystkim poszukiwanie tłumaczy *ad hoc*. Najczęściej były to osoby pochodzenia ukraińskiego, które od dłuższego czasu mieszkały w Polsce. Skuteczność tego rozwiązania zależała jednak od liczebności diaspory w danym mieście. Jak wspominała sędzia, z którą rozmawialiśmy:

*Problemem była przede wszystkim komunikacja poza salą sądową. Mamy na terenie naszego sądu zaledwie dwóch tłumaczy, którzy z nami współpracują. Jeden z nich jest jednak dostępny tylko po 14:00. Przez pierwsze dwa tygodnie, kiedy wniosków było dużo, sędziowie i pracownicy mocno stresowali się czy wniosek zostanie rozpoznany w ustawowym terminie. Gdy udało nam się znaleźć dyspozycyjną osobę, która od wielu lat mieszka i pracuje w Polsce a pochodzi z Ukrainy zaczęliśmy ją ustanawiać w sprawach o opiekuna tymczasowego tłumaczem ad hoc to zniknął problem z tłumaczeniem zarówno dokumentów na posiedzenie niejawnie jak i tłumaczeń na rozprawie. Poza tym, jedna z pań pracujących w naszym biurze podawczym jest Ukrainką, gdy okazywało się, że wnioskodawca nie rozumie po Polsku to ta Pani przez telefon tłumaczyła co brakuje we wniosku, informowała o niezwłocznej potrzebie doniesienia dokumentów a także o terminie rozprawy o ile taka została wyznaczona.*

#### Sędzia Wydziału Rodzinnego Sądu Rejonowego

Innymi sposobami wymienianymi przez rozmówczynię, które budzą już więcej wątpliwości, było korzystanie przez sędziów z własnej znajomości języka rosyjskiego, czy próba komunikowania się w języku polskim. Wiele spośród osób przyjeżdżających do Polski

---

74 <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/opiekun-tymczasowy-a-wywiady-srodowiskowe-kuratorow,514530.html> (dostęp: 21.07.2022).

75 <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8432411,specustawa-ukrainska-20-tys-opiekunow-dla-ukrainskich-dzieci.html>.

76 Por. przypis 70.

znało podstawy języka. Dotyczyło to jednak w przytłaczającej większości osób dorosłych, a nie dzieci, zwłaszcza tych najmłodszych.

## **Posiedzenie niejawne vs rozprawa**

Specustawa dopuszcza możliwość rozpoznania przez sąd wniosku o ustanowienie opiekuna tymczasowego na posiedzeniu niejawnym. Informacji na temat swojej praktyki w tym zakresie udzieliło nam 29 spośród 31 objętych badaniem sądów. W sumarycznym rozrachunku proporcja posiedzeń niejawnych do rozpraw wynosiła **ok. 2:1** (2120:1122). Co ciekawe, podobną proporcję odnotowano ograniczając porównanie wyłącznie do sądów z największych (1904:934) oraz średnich miast (175:89). Tylko w przypadku małych ośrodków szala przeważała na stronę rozpraw (84:32) – warto jednak zauważyć, że w ich przypadku tylko 2 spośród 5 sądów w ogóle przeprowadzały rozprawy i to one zawyżyły statystykę.

Na podstawie danych liczbowych można zrekonstruować powtarzające się sposoby prowadzenia spraw sądowych, dzieląc badane sądy na 3 grupy:

1. Sądy, które **wszystkie bądź niemal wszystkie wnioski rozpatrywały na posiedzeniu niejawnym**: w tej grupie znalazło się **8 sądów (ok. 30%)**, w tym 4 sądy wielkomiejskie z 3 miast, jeden sąd ze średniego miasta i 3 sądy z najmniejszych miast;
2. Sądy, które **w każdym lub prawie każdym wypadku przeprowadzały wysłuchania i praktycznie nie rozpoznawały spraw na posiedzeniach niejawnych**: **5 sądów (ok. 19%)**, w tym 2 sądy wielkomiejskie, jeden sąd ze średniego miasta i 2 sądy z najmniejszych miast;
3. Sądy, które **stosowały obydwa sposoby równoległe w bardzo różnorodnych proporcjach** – przy czym w większości sądów, które zaliczono do tej grupy, **przeważały sprawy rozwiązywane na posiedzeniach niejawnych**: **13 sądów (ok. 50%)**, w tym 9 sądów wielkomiejskich i 3 sądy ze średniego miasta.

W opinii HFPC niepokój może wzbudzać taktyka przyjęta przez sądy zaliczone do grupy 1, które nie prowadziły wysłuchań małoletnich i wszystkie sprawy rozpoznawały w ramach posiedzeń niejawnych. Nasuwa się pytanie, **w jaki sposób weryfikowani byli kandydaci na opiekunów tymczasowych**. Jest bowiem mało prawdopodobne, że we wszystkich wpływających sprawach wnioski dotyczyły osób, co do których cech oraz

więzi z małoletnim nie było wątpliwości. Jedna z rozmówczyń wspomina, że spotkała się z sądem, który z kandydatami na opiekunów i dziećmi porozumiewał się wyłącznie telefonicznie – nie mając w związku z tym żadnych narzędzi do weryfikacji np. tego, czy rozmawia z właściwą osobą.

Warto przyrzeć się bliżej sądom zaliczonym do grupy 3. Przepis, na podstawie którego prowadzone jest posiedzenie niejawne, formułuje przesłanki zastosowania bardzo ogólnie zaliczając do nich:

- Faktyczne sprawowanie opieki nad małoletnim (według informacji od sądów przesłankę tę spełnia znacząca większość wnioskodawców);
- Okoliczności sprawy nie budzą wątpliwości co do prawidłowego wykonywania pieczy i dobro małoletniego się temu nie sprzeciwia.

Na podstawie danych ilościowych, nie można stwierdzić, jak w praktyce sądów interpretowana była ta druga przesłanka. Jedna z sędziów biorących udział w badaniu, wskazała jednak, że dla niej decydującą przesłanką jest **pokrewieństwo pomiędzy kandydatem na opiekuna a małoletnim**. Podobną praktykę rozpoznaje ona w przypadku wszystkich współpracujących z nią w tym samym wydziale sędziów oraz innych sądów swojego okręgu. Obok niechęci do spowodowania u dzieci dodatkowego stresu związanego z wizytą na sali sądowej, wskazuje ona, że motywacją dla redukcji postępowania do posiedzenia niejawnego jest w tym przypadku **termin trzech dni na wydanie orzeczenia**.

Należy pamiętać o tym, że wysłuchanie dziecka i wzięcie pod uwagę jego poglądów w dotyczącej go sprawie nie jest wyłącznie domeną specustawy. Jest to bardzo ważne prawo dziecka zapisane w art. 12 Konwencji o prawach dziecka. Według paragrafu 2 tego artykułu warunkiem jego spełnienia jest **zapewnienie możliwości wypowiedzenia się w każdym postępowaniu sądowym i administracyjnym** dotyczącym dziecka<sup>77</sup>. Podobną gwarancję przewiduje art. 72 pkt 3 Konstytucji RP<sup>78</sup>, który zobowiązuje organy władzy publicznej do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka w toku ustalania jego praw. Niestety, jak wynika z raportów organizacji pozarządowych, problem

---

77 Por. także: UN Committee of the Rights of the Child (CRC), *General comment no 12 (2009). The right of the child to be heard* (CRC/C/GC/12); <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/advanceversions/crc-c-gc-12.pdf>.

78 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

z (nie) wysłuchiwaniem dzieci w sprawach cywilnych ma charakter systemowy i obejmuje także polskie dzieci<sup>79</sup>.

### **Postanowienia o wyznaczeniu opiekuna tymczasowego – rozszerzenia i ograniczenia**

Postępowanie kończy się wydaniem postanowienia, na mocy którego ustanawia się opiekuna lub oddala wniosek. Ze zgromadzonych danych wynika, że w praktyce **przypadki oddalenia wniosku należą do rzadkości, a w niektórych sądach w ogóle się nie zdarzają**. W swoich wnioskach o dostęp do informacji publicznej, HFPC zwróciła się do sądów o udostępnienie 5 przykładowych postanowień. **Żadne** z otrzymanych postanowień **nie zawiera uzasadnienia** – jak się wydaje, dlatego, że w tym postępowaniu nie dochodzi do odwołań do II instancji, ponieważ sądowe decyzje zapadają, co do zasady, na korzyść kandydatów na opiekuna tymczasowego.

Spośród udostępnionych Fundacji postanowień wyróżnić można dwa typy. Warto zauważyć, że na podstawie posiadanych danych można wysnuć wniosek, że sądy w większości stosują konkretny typ bardzo jednolicie:

1. Postanowienia zawierające **wyłącznie zapis o wyznaczeniu opiekuna tymczasowego: 51% postanowień.**
2. Postanowienia zawierające **rozszerzenia uprawnień przysługujących opiekunowi tymczasowemu: 49% postanowień.**

Poniżej prezentujemy przykładowe postanowienia należące do obydwu typów – z fikcyjnymi danymi.

---

79 A. Bąk (Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę), „*Bo sąd jest taki ważny*” – doświadczenia dzieci uczestniczących w czynności wysłuchania. Raport z badania jakościowego: <https://dzieckokrzywdzone.fdds.pl/index.php/DK/article/view/466>.

**Typ 1 (dane fikcyjne):**

Sygn. akt IV Nsm 166/22

POSTANOWIENIE

Dn. 12 kwietnia 2022 roku

Sąd Rejonowy w X, IV Wydział Rodzinny i Nieletnich w składzie:

Przewodniczący: Sędzia Alicja Kowalska

Protokolant: sekr. sąd. Jerzy Nowak

po rozpoznaniu na rozprawie/posiedzeniu niejawnym w dniu 12 kwietnia 2022 roku w X sprawy:

z wniosku Julii Sawczenko

dotyczącej małoletniej Hałyny Sawczenko

o ustanowienie opiekuna tymczasowego

postanawia:

1. na podstawie art. 25 Ustawy z dnia 12 marca 2022 roku – o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, ustanowić opiekuna tymczasowego dla małoletniej obywatelki Ukrainy Hałyny Sawczenko urodzonej w dniu 13 grudnia 2008 roku w mieście Połtawa na terenie Ukrainy, córki Serhija i Ołeny, ostatnio zamieszkałej w Poławie, legitymującej się paszportem nr 123-4567890;
2. powierzyć obowiązki opiekuna tymczasowego Julii Sawczenko, urodzonej w dniu 3 kwietnia 1992 roku w mieście Połtawa na terenie Ukrainy, córce Serhija i Nataszy, legitymującej się Kartą pobytu Nr 098765-432, zamieszkałej w Polsce, w X przy ulicy Gogoła 16/45;
3. kosztami postępowania obciążyć Skarb Państwa;
4. stwierdzić, że postanowienie jest wykonalne



**Typ 2 (dane fikcyjne):**

Sygn. akt: III Nsm 452/22

POSTANOWIENIE

Dn. 16 kwietnia 2022 roku

Sąd Rejonowy w Y, III Wydział Rodzinny i Nieletnich w składzie:

Przewodniczący: Sędzia Ewa Nowak

po rozpoznaniu na rozprawie/posiedzeniu niejawnym w dniu 16 kwietnia 2022 roku w Y sprawy:

z wniosku Julii Sawczenko  
dotyczącej małoletniej Hałyny Sawczenko  
o ustanowienie opiekuna tymczasowego

postanawia:

1. na podstawie art. 25 Ustawy z dnia 12 marca 2022 roku – o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, ustanowić opiekuna tymczasowego dla małoletniej obywatelki Ukrainy Hałyny Sawczenko urodzonej w dniu 13 grudnia 2008 roku w mieście Połtawa na terenie Ukrainy, córki Serhija i Ołeny, ostatnio zamieszkałej w Połtawie, legitymującej się paszportem nr 123-4567890;
2. powierzyć obowiązki opiekuna tymczasowego Julii Sawczenko, urodzonej w dniu 3 kwietnia 1992 roku w mieście Połtawa na terenie Ukrainy, córce Serhija i Nataszy, legitymującej się Kartą pobytu Nr 098765-432, zamieszkałej w Polsce, w Y przy ulicy Gogola 16/45;
3. rozszerzyć uprawnienia opiekuna tymczasowego Julii Sawczenko do reprezentowania małoletniej Hałyny Sawczenko do podejmowania wszystkich decyzji w zakresie:
  - jej spraw majątkowych, w szczególności pobierania zasiłków i świadczeń pieniężnych;
  - jej spraw medycznych, w szczególności leczenia, diagnostyki pobytów w szpitalu, farmakologii, rehabilitacji;
  - spraw terapii;
  - spraw edukacji, w szczególności zapisów do szkoły, decyzji o zajęciach szkolnych i pozaszkolnych, pozyskiwania dokumentacji szkolnej;
  - wyjazdów rekreacyjnych;
4. kosztami postępowania obciążyć Skarb Państwa;
5. stwierdzić, że postanowienie jest wykonalne.

Analiza postanowień zawierających rozszerzenia w zakresie opieki tymczasowej niesie ze sobą wątpliwości. Zakres tego rodzaju opieki jest przez ustawodawcę sformułowany szeroko i zawiera ogólnie uprawnienie do **sprawowania pieczy i reprezentowania małoletniego**. W **ważniejszych sprawach** opiekun potrzebuje dodatkowej zgody sądu. Ponadto, przewiduje się także możliwość „innego określenia zakresu jego praw i obowiązków”. Niektóre spośród decyzji wymienionych w ramach rozszerzeń, takie jak zapisywanie dziecka na zajęcia szkolne i pozalekcyjne, doraźne leczenie, diagnostyka należą do spraw bieżącego życia codziennego i powinny zawierać się w obrębie uprawnienia do sprawowania pieczy nad osobą małoletniego.

Jak wynika z rozmów przeprowadzonych w ramach badań, wprowadzanie rozszerzeń wynikało z początkowej niepewności sądów, co do tego jaki jest zakres prawny zupełnie nowej instytucji. Sędzia rodzinna, z którą przeprowadzono wywiad, podkreślała, że w wielu przypadkach pojedyncze wnioski o wyrażenie zgody na podjęcie konkretnej decyzji mogą być lepszym dla małoletniego rozwiązaniem, niż ogólne rozszerzenia już na etapie postanowienia. Istnieje obawa czy w przypadku rozszerzenia uprawnień w postanowieniu o opiece tymczasowej instytucje będą w sposób właściwy interpretowały uprawnienia opiekuna, czy nie będą rozumiały uprawnień opiekuna zawężająco, co może powodować konieczność występowania do sądu o zgodę na czynności objęte opieką tymczasową.

**Żadne z nadesłanych postanowień nie zawierało ustaleń dotyczących ograniczenia uprawnień** osoby ustanowionej opiekunem tymczasowym – na przykład, jeśli chodzi o podejmowanie decyzji o wyjazdach zagranicznych czy o zastosowaniu konkretnego rodzaju leczenia. Jak wskazuje jedna z rozmówczyń, prawniczka z organizacji pozarządowej, w swojej praktyce spotkała się z takim ograniczeniem tylko raz:

*Była to już sprawa o zmianę opiekuna tymczasowego. Dziecko zostało odebrane dotychczasowemu opiekunowi z powodu przemocy, a nowym opiekunem został pracownik wspierającej je organizacji pozarządowej, osoba zupełnie niespokrewniona. W związku z tym sąd dopisał to, że ogranicza opiekę tymczasową w zakresie, w jakim obejmuje ona podejmowanie decyzji dotyczących na przykład wyjazdów.*

**Prawniczka z organizacji pozarządowej  
zajmującej się wsparciem prawnym cudzoziemców**

W drugiej połowie 2022 r., kiedy liczba spraw o ustanowienie opieki tymczasowej już zmalała, refleksja nad wprowadzaniem ewentualnych ograniczeń w tym, jakie decyzje może podejmować w imieniu małoletniego opiekun, wydaje się być **dobrą i pożądaną praktyką**. Na możliwość jej zastosowania wskazuje art. 25 ust. 2, w którym dopuszcza się określanie praw i obowiązków opiekuna inaczej niż w przepisie. Takie rozstrzygnięcia mogłyby być stosowane na przykład w sytuacjach, kiedy pojawiają się wątpliwości, co do istnienia oraz charakteru więzi między małoletnim a kandydata/kandydatki na opiekuna. Mogłyby być pomocne, także kiedy rodzic dziecka na przykład okresowo przebywa w Polsce i może pewne decyzje podejmować samodzielnie, lub kiedy dziecko jest już starsze i należy pozostawić mu margines zabrania głosu w formie choćby udziału w postępowaniu sądowym.

### **Kontynuacja spraw – zmiana opiekuna lub wymiaru opieki**

Liczba wpływających do sądów spraw o ustanowienie opiekuna tymczasowego od połowy kwietnia 2022 r. wyraźnie zmalała. Większość małoletnich ukraińskich przybyłych po 24 lutego 2022 roku, których sytuacja wymagała sądowej regulacji, znalazła swoich opiekunów tymczasowych – a od lata 2022 r. liczba osób powracających do Ukrainy jest zbliżona do liczby osób wjeżdżających do Polski<sup>80</sup>. W związku z tym, nie należy w najbliższym czasie spodziewać się kolejnej fali spraw o ustanowienie opiekunów tymczasowych. Nie oznacza to jednak, że sytuacja małoletnich z Ukrainy została we wszystkich przypadkach jednoznacznie i ostatecznie uporządkowana. Pojawiają się nowe typy spraw, które mogą w kolejnych miesiącach stanowić wyzwanie dla sądów.

Pierwszym są **sprawy o ustanowienie bądź zmianę opiekuna tymczasowego w sytuacji, kiedy osoba dotychczas sprawująca opiekę nad małoletnim zdecydowała się na powrót do Ukrainy**. Część z powracających osób decyduje się na pozostawienie małoletnich podopiecznych w Polsce. Konieczne okazuje się znalezienie osób, które przejęłyby obowiązek opieki:

*Kilka spraw było takich, że rodzic przyjechał z dzieckiem do Polski, ale potem zdecydował się wrócić. Na przykład przyjechały mama, babcia i siostra mamy,*

---

80 Zob. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine/location/10781>.

*i spośród nich mama zdecydowała, że wraca do Ukrainy – czy do męża, czy do pracy, czy z innych względów – i zostawia swoje dziecko z tymi krewnymi, które zostawały.*

**Prawniczka z organizacji pozarządowej zajmującej się  
wsparciem prawnym cudzoziemców**

Sprawy o zmianę opiekuna mogą wynikać także z powodu **stosowania przez dotychczasowych opiekunów przemocy** albo ujawnienia faktów, o których na etapie postępowania nie było wiadomo. Część z nich może być uznawana za efekt pośpiechu, w jakim wydawane były postanowienia.

*Teraz zaczyna się powoli fala zmian opiekunów tymczasowych. Dostałam już kilka informacji dotyczących na przykład tego, że w jakimś domu była stosowana przemoc wobec dziecka ze strony opiekuna, albo że opiekun tymczasowy wykazywał jakieś niewłaściwe zachowania wobec dziecka. Poza tym, słyszałam o przypadkach, kiedy sąd otrzymywał informacje o tym, że opiekun na terenie Ukrainie był skazany, albo że nadużywa alkoholu, a wcześniej nie było o tym wiadomo. (...) Przynajmniej w dwóch sprawach, spośród tych, które prowadzę, opiekunem zastępczym został ustanowiony krewny o obywatelstwie ukraińskim, który popełniał przestępstwa wobec swoich podopiecznych. Sąd wydał decyzję tylko na podstawie dokumentów, ale kiedy rodzina weszła już w różne procedury kontrolne i wspierające, to instytucje wylapały to, że opiekunowie nigdy nie powinni byli sprawować tej opieki.*

**Prawniczka z organizacji pozarządowej  
zajmującej się ochroną małoletnich**

Sprawcami i sprawczyniami przemocy wobec dzieci są bardzo często ich najbliżsi krewni. Wyzwaniem na najbliższy czas dla sądów i instytucji opieki społecznej zobowiązanych do nadzoru będzie kontrola sytuacji małoletnich oraz ich opiekunów tymczasowych. Do ich zadań będzie należała między innymi **identyfikacja przypadków przemocy domowej** oraz podejmowanie działań mających na celu jej eliminowanie (procedura Niebieskiej Karty, zawiadomienie do organów ścigania).

W przyszłości coraz istotniejsze mogą okazać się kwestie związane ze **zniesieniem opieki tymczasowej**. W specustawie ukraińskiej nie zostały przewidziane specjalne rozwiązania. Brak bezpośredniego odwołania do przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dotyczących opieki uniemożliwia proste ich zastosowanie do małoletnich ukraińskich. Jedną z naszych rozmówczyń wymienia wątpliwości, o jakie dopytują osoby, które dotyczą

choćby tego, jaki wpływ na stosunek opieki ma samotne przekroczenie granicy przez dziecko (np. okresowa wizyta u rodziców w Ukrainie), czy przyjazd rodzica do Polski. Jest to wyraźna luka prawna, która wymaga uzupełnienia. Fakty i statystyka nie potwierdzają bowiem tezy, że zarówno opiekunowie, jak i rodzice oraz dzieci pozostaną niemobilni.

## 5. Piecza zastępcza

Poza wprowadzeniem przepisów o opiece tymczasowej, specustawa umożliwiła także ubieganie się o status rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka dla małoletniego obywatela Ukrainy. Jest to tryb uproszczony w stosunku do przepisów ogólnych dotyczących polskich dzieci, ponieważ nie wymaga od kandydatów na rodziców zastępczych przejścia specjalistycznych szkoleń. To rozwiązanie budzi wątpliwości zajmujących się tematem organizacji pozarządowych, które obawiają się zaistnienia różnicy w standardzie pieczy zastępczej między polskimi a ukraińskimi dziećmi. Jak wynika ze zgromadzonych danych jednak, tego typu postępowania prowadzone są tylko w pojedynczych przypadkach, a przepis art. 27 specustawy w dużej mierze pozostaje martwy.

### 5.1. USTANAWIANIE RODZINY ZASTĘPCZEJ LUB RODZINNEGO DOMU DZIECKA W TRYBIE PRZEWIDZIANYM W ART. 27 SPECUSTAWY UKRAIŃSKIEJ

---

W punkcie 4.b.ii raportu opisano uproszczony tryb ustanawiania rodzin zastępczych oraz rodzinnych domów dziecka dla ukraińskich małoletnich objętych przepisami specustawy. Przewidziane w tym wypadku udogodnienia **nie wpłynęły jednak na popularność tego rozwiązania**, które, jak wynika z danych przedstawionych przez sądy, nie jest stosowane w praktyce. Pojedyncze wnioski o ustanowienie rodziny zastępczej (od 1 do 3 na sąd) odnotowano tylko w 4 spośród badanych sądów. Sędzia, z którą przeprowadzono wywiad, również potwierdziła, że według jej wiedzy w sądach należących do jej okręgu **żaden tego rodzaju wniosek nie wpłynął**.

Powodem tego stanu rzeczy wydaje się być **zamiennosc tej procedury oraz postępowania o ustanowienie opiekunem tymczasowym**. W chwili obecnej osoby, które są na

terenie Polski faktycznymi opiekunami małoletnich z Ukrainy, stoją przed wyborem jednej z tych procedur. Ich decyzja nie zależy od konkretnych uwarunkowań przewidzianych ustawą, ale własnej preferencji. Czynnikiem decydującym jest w tym wypadku **szybkość oraz prostota postępowania, która skłania do ubiegania się o status opiekuna tymczasowego**. Ten argument przeważa nawet nad ewentualnymi korzyściami ekonomicznymi wynikającymi z włączenia danej rodziny w system pieczy zastępczej. W przypadku ustanowienia opiekunem tymczasowym wystarczy bowiem złożenie do sądu wniosku z kilkoma załącznikami oraz, jeśli sąd uzna to za konieczne, stawienie się na rozprawie. Ustanowienie rodziny zastępczej wiąże się natomiast z co najmniej kilkumiesięcznym postępowaniem:

*Sądy, z którymi rozmawiałam, zadeklarowały wprost, że w tym przypadku będzie prowadzona normalna procedura. Nie będą sprawdzały kwalifikacji dotyczącej szkolenia, bo z tego są zwolnione, ale całą resztę kwalifikacji tak – czyli proces będzie trwał co najmniej kilka miesięcy. Więc kiedy osoby dowiadywały się o tym, rezygnowały z tego i składały wniosek o opiekę tymczasową.*

#### **Prawniczka z organizacji pozarządowej zajmującej się ochroną małoletnich**

Nie ma jasności, co do tego, czy kandydat na opiekuna lub opiekun tymczasowy może równoległe wnioskować o ustanowienie rodziną zastępczą, czy też jego wniosek zostanie w takiej sytuacji odrzucony jako bezprzedmiotowy. Jak się wydaje, nie ma przepisów stojących na przeszkodzie temu, by osoby występowały równoległe z wnioskiem o ustanowienie opiekunem tymczasowym (doraźnie) oraz o ustanowienie rodziną zastępczą (co wydaje się być korzystniejsze w niektórych przypadkach).

Potencjalnie problematyczne może być zawarte w przepisie zwolnienie kandydatów do powierzenia im funkcji rodziny zastępczej z obowiązku przejścia odpowiednich szkoleń. Rozmówczynie z organizacji pomocowych wskazywały na to, że to zwolnienie prowadzi do sytuacji, w której opiekunem małoletniego z Ukrainy może zostać osoba nieprzygotowana do tej roli. Oczywiście, istnieją argumenty za tym, że takie wyłączenie jest korzystne – może przyczynić się do przyspieszenia postępowań, a w Polsce i tak brakuje personelu do prowadzenia szkoleń dla rodziców zastępczych w języku ukraińskim. Jedna z rozmówczyń wskazała jako możliwe rozwiązanie **wprowadzenie obowiązku uzupełnienia szkoleń wstecz**, w okresie 6 miesięcy-roku od ustanowienia rodziną zastępczą:

*Konieczne byłoby wprowadzenie poprawki dotyczącej osób, które chcą zostać ukraińskimi rodzinami zastępczymi – czyli obywateli Ukrainy na terenie Polski, którzy występują o status rodziny zastępczej. Aktualnie mają bardzo ułatwioną ścieżkę i nawet nie da się porównywać tego, co musi zrobić polski kandydat na rodzica zastępczego z tym, co musi zrobić ukraiński kandydat na rodzica zastępczego. Postulowaliśmy także o to, żeby osoby z Ukrainy, które miałyby zostawać w takiej skróconej ścieżce rodzicami zastępczymi, miały obowiązek uzupełnienia szkoleń – w okresie do roku, czy do pół roku.*

Innym problemem wydaje się być **niewłączenie do przepisu także tych obywateli i obywaterek Ukrainy, którzy do Polski przyjechali przed 24 lutego 2022 roku**. Obecne w tym przepisie kryterium przyjazdowe wydaje się nie mieć logicznego uzasadnienia, kiedy wszystkie te osoby funkcjonują w ramach jednej społeczności.

## **5.2. POTWIERDZANIE UPRAWNIENÍ UKRAIŃSKICH RODZICÓW ZASTĘPCZYCH**

---

Poza tworzeniem nowych rodzin zastępczych czy rodzinnych domów dziecka dla dzieci ukraińskich pojawia się także kwestia uznawania orzeczeń dotyczących pieczy zastępczej zapadłych w Ukrainie. Ta kwestia pozostaje **poza zakresem regulacji specustawy ukraińskiej** i jest regulowana we wspomnianej wcześniej umowie międzynarodowej zawartej między Ukrainą a Polską w 1993 roku<sup>81</sup>. Co do orzeczeń sądowych w sprawach związanych z opieką rodzicielską, to ich wzajemne uznawanie nie budzi wątpliwości i nie wiąże się z dokonaniem żadnych dodatkowych czynności. Jednak, jak zaznaczono w punkcie 6.b część orzeczeń ustanawiających pieczę zastępczą w Ukrainie zapada w trybie decyzji administracyjnych, które wymagają złożenia wniosku o uznanie przed Sądem Okręgowym.

Brak czytelnego odwołania w specustawie oraz niejasność wśród organów administracji co do tego, jakie orzeczenia podlegają automatycznemu uznaniu powoduje po stronie rodzin problemy. Ponadto, te, które do uznania swojej opieki potrzebują potwierdzenia wydanego przez Sąd Okręgowy, muszą mierzyć się z bardzo długim czasem oczekiwania na rozprawę:

---

81 Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych i karnych sporządzona w Kijowie dnia 24 maja 1993 r. (Dz. U. 1994 nr 96 poz. 465).



*Na pewno problemem jest potwierdzenie uprawnień opiekunów, którzy w Ukrainie sprawowali pieczę na podstawie postanowień administracyjnych. Już teraz mam kontakt z panią, która ma postanowienie administracyjne o tym, że jest opiekunem prawnym – które nie jest uznawane w Polsce przez część organów takich jak ZUS. Kiedy jednak złożyła wniosek o opiekę tymczasową załączając postanowienie z Ukrainy, dostała od sądu informację, że powinna wycofać wniosek, skoro jest opiekunem prawnym. (...) Ona złożyła wobec tego wniosek o uznanie do Sądu Okręgowego, gdzie powiedziano jej, że „Tak, uznamy Pani orzeczenie – pierwszy termin rozprawy będzie Pani miała za rok”. Bo w tych wypadkach nie ma już żadnej specjalnej procedury ani przyspieszenia.*

**Prawniczka z organizacji pozarządowej  
zajmującej się ochroną małoletnich**

Wyżej opisany przypadek obnaża pojawiającą się w tych przypadkach lukę prawną. Ukraińscy rodzice zastępczy ustanowieni w drodze decyzji administracyjnych do czasu potwierdzenia swoich uprawnień przez Sąd Okręgowy nie mogą z nich korzystać – a dzieci nie mają prawnego opiekuna.

## 6. Wsparcie dla opiekunów tymczasowych oraz nadzór instytucjonalny nad nimi

Specustawa przewiduje, że instytucje opieki społecznej w określonym zakresie prowadzą nadzór i wspierają opiekunów tymczasowych. Jednak, ponieważ przepisy te sformułowane są bardzo ogólnie, wiele instytucji ma problem z ich stosowaniem – nie mając pewności, jakie czynności obejmuje np. nadzór. Wiele zależy od aktywności konkretnej instytucji opieki społecznej – ośrodka pomocy społecznej bądź powiatowego centrum pomocy rodzinie. Część odpowiedzialności w zakresie wspierania i nadzoru obywatelskiego nad opiekunami tymczasowymi przyjęły na siebie w konsekwencji organizacje pozarządowe.

### **6.1. INSTYTUCJE OPIEKI SPOŁECZNEJ – NADZÓR**

---

Art. 25 ust. 3 specustawy ukraińskiej wprowadza po stronie ośrodków pomocy społecznej obowiązek sprawowania nadzoru nad opiekunami tymczasowymi małoletnich ukraińskich. Przepis ten jest jednak sformułowany bardzo ogólnie. Mówi o „sprawowaniu nadzoru”, ale nie precyzuje konkretnych działań, które miałyby się na taki nadzór składać. W związku z tym, jak zwróciła uwagę jedna z rozmówczyń, wydaje się, że **instytucje samorządowe nie mają jasności, co do tego, jaka dokładnie jest ich rola:**

*Samorzady powołują się na to, że nie mają przepisów, na podstawie których mogą sprawować nadzór nad opiekunami tymczasowymi. To jest problem, że w sytuacji, kiedy nie mają one dokładnych przepisów i dokumentów, które mają wypełnić, to nie wiedzą, jak mają postępować – więc nie robią nic. Przyjmują tylko do wiadomości to, że mają opiekuna tymczasowego na terytorium swojego działania. (...) Specustawa*

*była nowelizowana już wiele razy, a nikt nie pomyślał o tym, żeby dopisać dwa zdania o tym, jak ten nadzór miałby wyglądać.*

Nieco inna jest sytuacja opiekunów tymczasowych, którzy w Ukrainie pełnili rolę rodziców zastępczych lub opiekunów w rodzinnych domach dziecka. W ich przypadku w sprawowaniu nadzoru uczestniczą powiatowe centra pomocy rodzinie. Do podejmowanych w ramach tego nadzoru działań opisywanych w odpowiedzi na wnioski o dostęp do informacji publicznej należały:

- Wizyty środowiskowe;
- Pomoc w rozwiązywaniu problemów socjalno-bytowych oraz opiekuńczo-wychowawczych;
- Kontrola warunków bytowych, w jakich przebywają małoletni;
- Weryfikacja sytuacji prawnej małoletnich.

Jakkolwiek, warto podkreślić, że z uzyskanych od PCPR informacji wynika, że, podobnie jak ma to miejsce w przypadku OPS, **nie istnieje spójny sposób sprawowania nadzoru nad rodzinami zastępczymi.**

Jedynym wyjątkiem jest obowiązek rejestracji obecności opiekunów tymczasowych w rejestrze małoletnich bez opieki. Jest to zdecydowanie za mało. Niezbędne jest stworzenie wspólnego standardu nadzoru – także w celu zapewnienia bezpieczeństwa dzieciom w przypadku problemów takich jak przemoc domowa, czy zaniedbywanie.

## **6.2. INSTYTUCJE OPIEKI SPOŁECZNEJ – FORMY WSPARCIA**

---

Jeśli chodzi o wsparcie dla opiekunów tymczasowych, to specustawa tworzy specjalne formy wsparcia jedynie dla tych, którzy pod swoją opieką mają ponad 15 małoletnich oraz tych, którzy w Ukrainie mieli status rodziców zastępczych (art. 25 ust. 3b-3c).

Nie istnieje spójna praktyka w zakresie wsparcia udzielanego przez powiatowe centra pomocy rodzinie opiekunom tymczasowym, którzy na terenie Ukrainy byli rodzicami zastępczymi lub rodzinnymi domami dziecka. Większość badanych PCPR nie odnotowała na terenach swojego działania takich przypadków, w związku z czym nie tworzyła też planu działań na taką ewentualność. Wśród centrów poddanych badaniu **nie odnotowano**

**też przypadków zatrudnienia osoby wspierającej opiekunów tymczasowych mających w swojej pieczy powyżej 15 małoletnich.**

**Jako dobrą praktykę można natomiast przywołać działania deklarowane przez PCPR w Białej Podlaskiej.** Z udzielonych przez centrum informacji wynika, że ewakuowano tam 5 rodzinnych domów dziecka z Ukrainy, które w Polsce przyjęły formę prawną opieki tymczasowej. Otrzymały one wsparcie takie jak zapewnienie zakwaterowania, udzielenie rodzinom informacji prawnej oraz pomoc w złożeniu wniosków (o opiekę tymczasową, o świadczenia), czy zapewnianie wsparcia psychologicznego oraz lekarskiego.

Częstym sposobem wspierania przez instytucje samorządowe ukraińskich dzieci pozbawionych opieki rodziców, zwłaszcza tych przebywających w rodzinnych domach dziecka czy instytucjonalnej pieczy zastępczej, jest **zapewnianie zakwaterowania**. Tego rodzaju działania nie mają jednak odrębnej podstawy prawnej na przykład w formie zadania nałożonego na samorząd. Pojawia się więc wątpliwość, czy wspierające w ten sposób małoletnich z Ukrainy samorzady będą miały środki by utrzymywać te miejsca zamieszkania w dłuższej perspektywie oraz czy uzyskują one specjalne wsparcie finansowe na ten cel z budżetu centralnego.

Ponadto, pojawiły się informacje, że **część samorządów przygotowuje się do kwaterowania tych dzieci w zakładach poprawczych**. W opiece mają uczestniczyć pracownicy tych instytucji, którzy dotychczas zajmowali się resocjalizacją, a nie na przykład pracą z traumą wojenną. W odpowiedzi na te doniesienia Rzecznik Praw Obywatelskich wystosował opinię kierowaną do pełnomocnika rządu ds. uchodźców<sup>82</sup>, w której zwrócił uwagę na konieczność dokonania odpowiednich dostosowań o charakterze architektonicznym (m.in. usunięcie zabezpieczeń takich jak kraty w oknach czy drut kolczasty) czy kadrowym (szkolenie dotychczasowych pracowników oraz zatrudnienie nowych – asystentów kulturowych i tłumaczy).

Jeśli chodzi natomiast o wsparcie o charakterze indywidualnym, to w praktyce dostęp do niego utrudniają różne problemy. Jeden z nich wiąże się z przepisem specustawy

---

82 List do Pełnomocnika rządu ds. uchodźców z dnia 6 lipca 2022 roku, XI.543.236.2022.MKR: [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-07/Do\\_pelnomocnika\\_rzadu\\_Ukraina\\_uchodzcy\\_poprawczaki\\_6.07.2022.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-07/Do_pelnomocnika_rzadu_Ukraina_uchodzcy_poprawczaki_6.07.2022.pdf).

dotyczącym przekazywania ukraińskim rodzinom zastępczym i rodzinnym domom dziecka świadczeń w naturze, a nie w formie przekazów pieniężnych:

*Dla rodziców zastępczych dużą trudnością jest zapis specustawy, który mówi o tym, że w przypadku zawodowych rodzin zastępczych, w których jest pod opieką wiele dzieci, świadczenie wychowawcze (500+) nie jest wypłacane w gotówce na konto rodziny, tylko na konto PCPR-u, który na tej podstawie wydaje świadczenia „w naturze”. Nie mogą dostać pieniędzy. Z tym, że o ile opieka grupowa z Ukrainy jest w Polsce instalowana w dużych obiektach i nie musi pokrywać kosztów wyżywienia i zakwaterowania, o tyle rodziny zastępcze nie mają tego wsparcia, na przykład w opłaceniu czynszu.*

#### **Ekspertka z organizacji pozarządowej zajmującej się ochroną małoletnich**

Dobłą praktyką jest to, kiedy ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie rozszerzają niektóre formy wsparcia (np. poradnictwo prawne czy psychologiczne) także na tych opiekunów, którzy nie spełniają warunku pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka. Pojawia się jednak pytanie, czy świadczona pomoc jest realnie dostępna. Jak wskazuje jedna z rozmówczyń:

*Problemem w dostępie do programów pomocowych okazuje się wyszukiwanie informacji. Sama procedura później nie wiąże się już zazwyczaj z większymi trudnościami, ale najpierw trzeba się jakoś o tej procedurze dowiedzieć. A dostępnych informacji w języku ukraińskim nadal brakuje.*

#### **Ekspertka z organizacji pozarządowej zajmującej się wspieraniem prawnym cudzoziemców**

Problem słabego dostępu do informacji ma dotyczyć szczególnie osób, które przyjechały trochę później, nie bezpośrednio po wybuchu wojny. Pierwsza fala wsparcia (np. w wielu punktach recepcyjnych), wiążącego się także z zapewnianiem informacji w języku ukraińskim, zdążyła już wtedy opaść. Skutkiem **ograniczonego dostępu do informacji o możliwych formach pomocy** jest to, że – jak podkreśla inna z rozmówczyń – **ze wsparcia korzystają przede wszystkim polscy opiekunowie tymczasowi ukraińskich małoletnich, dla których bariera komunikacyjna jest zdecydowanie niższa**. Znając język polski mogą sięgnąć bezpośrednio do specustawy, w której wymienia się poszczególne formy wsparcia i określa się, gdzie można ich szukać.

### 6.3. SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE

---

Najczęściej rola społeczeństwa obywatelskiego polega ona na **wypełnianiu licznych luk w działaniach pomocowych**. Była ona szczególnie istotna przed wejściem w życie specustawy, w momencie, kiedy inicjatywy władz (zwłaszcza tych centralnych) charakteryzowało znaczne opóźnienie w stosunku do dynamicznie zmieniającej się sytuacji (por. punkt 1.b). Mimo wejścia w życie specustawy i stworzenia pewnych form systemowego wsparcia, pomoc społeczeństwa obywatelskiego nadal pozostaje bardzo istotna – szczególnie w sytuacji, kiedy nie istnieją jasne standardy w zakresie wsparcia i kontroli.

Do **form pomocy**, jakie zapewniają małoletnim bez opieki i ich opiekunom, organizacje pozarządowe, należą:

- Zapewnianie zakwaterowania i pomocy w bieżącej opiece małoletnim ewakuowanym z ukraińskiej pieczy instytucjonalnej;
- Pomoc w znalezieniu mieszkania dla rodzin;
- Poradnictwo prawne – w tym pomoc w prawnej regulacji opieki nad małoletnimi;
- Zapewnianie informacji (w tym informacji prawnej) w języku ukraińskim;
- Prowadzenie szkoleń dla osób pracujących z uciekinierami wojennymi (w tym małoletnimi) z Ukrainy – samorządów, wolontariuszy, pracowników innych organizacji;
- Zapewnianie pomocy psychologicznej w dostępnym języku w bardzo różnych formach takich jak poradnictwo, prowadzenie terapii, czy stworzenie telefonu wsparcia;
- Opracowywanie i popularyzacja standardów postępowania z dziećmi-uchodźcami.

Zdecydowana większość tych działań była kierowana **także do dzieci romskich oraz tych, które nie mają obywatelstwa ukraińskiego**. Znajdują się one w szczególnie trudnej sytuacji funkcjonując na uboczu zainteresowania państwa. Nie mają dostępu do uproszczonych form legalizacji pobytu i innych uprawnień wynikających ze specustawy ukraińskiej.

Działania społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacji pozarządowych, nie mają jednak charakteru wyłącznie pomocowego. Bywają także istotną formą **kontroli społecznej**:

*W moim doświadczeniu to nie instytucje samorządowe wylapywały przypadki przemocy opiekunów wobec podopiecznych, tylko na przykład organizacje pozarządowe lub szkoły.*

**Prawniczka z organizacji pozarządowej  
zajmującej się ochroną małoletnich**

Nawet najbardziej zorganizowane i żywe społeczeństwo obywatelskie **nie jest jednak w stanie zastąpić rozwiązań o charakterze systemowym**. Jego sytuacja, przede wszystkim finansowa, jest bowiem bardzo zmienna. Opieranie się wyłącznie na inicjatywach oddolnych prowadzi także do pojawiania się znaczących rozbieżności w poziomie wsparcia pomiędzy różnymi częściami kraju.

## 7. Podsumowanie

Wprowadzone specustawą rozwiązania, a przede wszystkim przepisy o **opiekunie tymczasowym, pozwoliły dziesiątkom tysięcy ukraińskich małoletnich w Polsce na szybkie objęcie opieką** i dostęp do szerokich uprawnień. Gdyby istniały jedynie dotychczasowe przepisy dotyczące małoletnich bez opieki, ten proces byłby znacznie bardziej czasochłonny oraz kosztowny.

W praktyce, zapewnienie ochrony dzieciom bez opieki nie byłoby możliwe bez zaangażowania sądów rodzinnych. Szczególnie w okresie końca marca i początku kwietnia 2022 r., udało im się pilnie rozpatrzyć ogromną liczbę spraw i zabezpieczyć sytuację małoletnich bez opieki. O ile w pracy sądów można dostrzec pewne niedociągnięcia (na przykład w zakresie weryfikacji kandydatów na opiekunów tymczasowych), to jednak mankamenty w praktyce wynikają między innymi z **problemów o charakterze systemowym w tym np.. niepewności, co do uprawnień i obowiązków opiekuna tymczasowego, braku dostępu do tłumaczy czy braku znajomości społeczności ukraińskiej**. Ogromną przeszkodą dla przeprowadzenia postępowań w najrzetelniejszy możliwy sposób pozostaje **termin 3 dni na rozpoznanie sprawy przewidziany przez specustawę**. Uniemożliwiał on w wielu przypadkach przeprowadzenie takich działań jak efektywne wysłuchanie uczestników postępowania czy wywiad środowiskowy. Wydaje się, że co najmniej w części spraw o wyznaczenie opiekuna tymczasowego postępowanie dowodowe mogłoby zostać pogłębione, aby w większym stopniu wyeliminować ryzyko nadużyć lub sprawowania opieki w sposób niewłaściwy wobec dzieci.

Dane statystyczne wskazują, że po pierwszym okresie, kiedy postępowań o wyznaczenie opiekuna tymczasowego było najwięcej, nastąpił spadek ich liczby. Jak się wydaje, sytuacja znacznej większości ukraińskich małoletnich bez opieki **została już wstępnie**



**zabezpieczona.** Obecnie można byłoby więc rozważyć wydłużenie terminu na rozpoznanie sprawy np. do 14 dni. Pozwoliłoby to **przyglądać się każdej sprawie z większą dokładnością.**

W przypadku spraw, w których już wyznaczono opiekuna tymczasowego, **należy spodziewać się postępowań w zakresie modyfikacji praw i obowiązków opiekuna tymczasowego czy cofnięcia opieki.** Coraz większe znaczenie będą też miały problemy na tle przejazdów pomiędzy Ukrainą a Polską dzieci oraz ich rodziców i opiekunów. Najbliższe miesiące będą też czasem **sprawdzenia wyznaczonych opiekunów tymczasowych.** Dotyczy to zwłaszcza tych przypadków, w których sądy nie pogłębiły postępowania dowodowego z powodów takich jak brak czasu, czy poleganie wyłącznie na przesłance pokrewieństwa. Niestety, w tej chwili **nadzór przewidziany w przepisach specustawy jest określony zbyt ogólnie i nie wykształciła się odpowiednia praktyka w tym zakresie.** Podobnie sprawa ma się z udzielanym przez nie wsparciem. Rolą ustawodawcy i władz państwowych jest w tym wypadku takie doprecyzowanie przepisów, aby były one efektywne i pozwalały na ochronę przede wszystkim dzieci. Byłoby to zarazem odciążenie dla działających na tym polu podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, które w takich sprawach mogą zastępować skuteczny aparat państwa jedynie w ograniczonym zakresie na obszarach własnego działania – a nie na terenie całej Polski.

Instytucja opiekuna tymczasowego nie dotyczyła jednak wszystkich grup dzieci wyjeżdżających z Ukrainy. Pierwszą z nich są **ukraińskie nastolatki powyżej 16. roku życia,** dla których przeprowadzka na terytorium Polski wiąże się ze zmianą statusu z niemal dorosłego na dziecko. Podczas gdy w Ukrainie mogą się one cieszyć wieloma uprawnieniami zrównującymi częściowo ich status z osobami pełnoletnimi, tutaj na powrót stają się dziećmi, którym należy wyznaczyć opiekuna lub umieścić w placówce pieczy zastępczej. Rozsądnym działaniem ze strony ustawodawcy byłoby wprowadzenie do przepisów o opiece tymczasowej rozwiązań dotyczących właśnie tej grupy, które pozwoliłyby jej na choćby częściowe zachowanie autonomii. W tym momencie bowiem te same rozwiązania przewidziane są tak dla 8-letniego dziecka, jak i dla nastolatka zbliżającego się do granicy pełnoletniości.

Drugą grupą są **małoletni bez opieki, którzy nie są obywatelami Ukrainy.** Ich sytuacja jest znacznie trudniejsza do oceny, ponieważ, jak można podejrzewać z zebranych

informacji, tylko część z nich (do kilkudziesięciu osób) podjęła działania prowadzące do legalizacji długoterminowego pobytu w Polsce. Pobyt pozostałych pozostaje nieuregulowany, a oni sami pozostają pozbawieni ochrony i podstawowych uprawnień. Unikanie legalizacji wynika z braku adekwatnej dla nich ścieżki – nie mają dostępu do numeru PESEL, jak ich ukraińscy rówieśnicy i nie można wobec nich ustanowić opiekuna tymczasowego. Istniejąca dla nich ścieżka legalizacji pobytu – złożenie wniosku o ochronę międzynarodową – jest niepewna i długotrwała, a także wiąże się z – przynajmniej tymczasowym – skierowaniem do placówki pieczy zastępczej. Poziom ich ochrony jest też niższy z powodu niewłączania ich do ewidencji małoletnich bez opieki. Należy podkreślić, że takie zróżnicowanie sytuacji różnych małoletnich ze względu na czynnik przynależności narodowej budzi wątpliwości co do tego, czy nie mamy do czynienia z **systemową dyskryminacją** – niezgodną z międzynarodowym standardem praw człowieka ogólnie, a w szczególności prawami dzieci jako podmiotów szczególnie wrażliwych na pewne zagrożenia.

Z drugiej strony, istnieje także grupa małoletnich włączona co prawda w obręb opieki tymczasowej, której sytuacja wymagałaby raczej stworzenia zupełnie innego rozwiązania. Mowa o **małoletnich ewakuowanych z instytucjonalnej pieczy zastępczej**. Aktualnie wydają się one funkcjonować w luce prawnej. Ich pobyt i sytuacja opiekuńcza są teoretycznie zabezpieczone poprzez wyznaczenie opiekunów tymczasowych. W ten sposób wyłącza się je jednak poza system pieczy zastępczej i **nie tworzy się dla nich dostosowanych do pieczy grupowej standardów opieki**. Chodzi o kwestie takie jak ograniczenia w liczebności grup dziecięcych czy limity wiekowe. W chwili obecnej, jak wynika ze zgromadzonych informacji, ograniczenia nie są respektowane, a opieka nad dziećmi i zapewnienie im odpowiednich warunków bytowych odbywa się na marginesie istniejącego systemu – w ośrodkach wczasowych, centrach konferencyjnych czy autokarach wyjeżdżających zagranicę.

Istotnym wyzwaniem dla ustawodawcy jest **stworzenie specjalnych przepisów dla ukraińskich małoletnich z pieczy grupowej**. Z jednej strony powinny przyczyniać się do zachowania wobec nich najwyższy standard opieki. Z drugiej natomiast – respektować jednocześnie uzasadnione interesy władz Ukrainy dotyczące choćby zakazu adopcji czy ułatwień w sytuacji powrotu do kraju pochodzenia. Być może dobrym punktem wyjścia do wypełnienia tej luki prawnej będzie podpisana niedawno deklaracja polityczna

o współpracy między właściwymi ministerstwami Ukrainy i Polski. Wydaje się ona tworzyć podstawy np. do podziału ogromnych grup dzieci na mniejsze, bliższe opiece domowej. Zachowanie wysokiego standardu traktowania w pieczy zastępczej jest obowiązkiem władz wynikającym z międzynarodowych praw dziecka oraz zasady niedyskryminacji. Jest on szczególnie istotny, jeśli wziąć pod uwagę, że znaczna część ewakuowanych z Ukrainy podopiecznych instytucji to młode osoby z niepełnosprawnością, a więc grupa szczególnie wrażliwa.

Wątpliwości budzi również zasadność istnienia **uproszczonego trybu powierzania pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka**. Jak wynika z zebranych danych, w pierwszych miesiącach obowiązywania specustawy to rozwiązanie nie było stosowane w praktyce. Jest to zarazem rozwiązanie dosyć problematyczne, ponieważ mogłoby doprowadzić do pojawienia się różnicy w standardzie opieki między dziećmi polskimi a ukraińskimi trafiającymi do rodzin zastępczych. Tylko te pierwsze miałyby pewność, że trafią pod opiekę osób, które co najmniej przeszły szkolenie pozwalające nabyć podstawowe umiejętności i wiedzę. Wątpliwości budzi także wyłączenie z możliwości nabycia w tym trybie uprawnień przebywających w Polsce legalnie obywateli Ukrainy, którzy przybyli tutaj jeszcze przed wybuchem wojny. Wydaje się to być rozwiązaniem zbyt restrykcyjnym. Trudno bowiem uznać, żeby fakt ucieczki przed wojną predestynował osobę do lepszego wykonywania obowiązków rodzica.

## 8. Rekomendacje

**Do najważniejszych postulatów zmian, które sformułować można na bazie zawartych w raporcie rozważań należą:**

*Zmiany prawne o charakterze ogólnym:*

- Wypracowanie przeznaczonych dla małoletnich ukraińskich rozwiązań lub dostosowanie istniejących przepisów pozwalających na efektywne włączenie ewakuowanych z ukraińskich placówek małoletnich do polskiego systemu pieczy zastępczej – z zachowaniem najwyższego możliwego do osiągnięcia w warunkach kryzysowych standardu opieki. Może to być osiągnięte np. przez stworzenie przepisów obligujących samorząd do przejęcia odpowiedzialności za zakwaterowanie grup, zapewnienie im odpowiednich warunków pobytu i nadzór z jednoczesnym wsparciem dla samorządu do realizacji tych zadań;
- Wypracowanie rozwiązania dla uciekających z Ukrainy małoletnich bez opieki, którzy nie posiadają obywatelstwa ukraińskiego oraz nie mają podstaw do ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową;
- Dla tych, którzy przebywają już w Polsce nielegalnie – tymczasowe umożliwienie dostępu do procedur legalizacji pobytu, pomimo upływu terminu do złożenia wniosków.
- Zapewnienie równych standardów traktowania małoletnich niezależnie od ich narodowości czy przynależności etnicznej (Romowie) w duchu zasady niedyskryminacji – zarówno w pieczy zastępczej, jak i w innych aspektach funkcjonowania (dostęp do opieki zdrowotnej, edukacji, itp.).

*Zmiany w art. 25 specustawy ukraińskiej (opieka tymczasowa):*

- Doprecyzowanie zakresu opieki tymczasowej, jeśli chodzi o rozumienie zakresu tej instytucji;
- Stworzenie dla osób, które ukończyły 16. rok życia, takich udogodnień w opiece tymczasowej, które pozwoliłyby im na zachowanie pewnej autonomii podejmowania decyzji w określonych obszarach i nie wiązałyby się z całkowitym podporządkowaniem decyzjom opiekuna;
- Wprowadzenie do specustawy ukraińskiej bezpośredniego odwołania do przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dotyczących zmiany i odwoływania opiekunów – ewentualnie opracowania i włączenia do specustawy odrębnych regulacji dotyczących postępowania w takich sytuacjach;
- Wydłużenie terminu na rozpatrzenie wniosku o wyznaczenie opiekuna tymczasowego z 3 dni do 14 dni;
- Przeniesienie na sądy rodzinne przynajmniej częściowej odpowiedzialności za sprawdzenie, czy wobec kandydata na rodzica zastępczego nie zachodzą okoliczności z art. 148 § 1a KRiO, tj.:

*pozbawienie władzy rodzicielskiej albo skazanie za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności albo za umyślne przestępstwo z użyciem przemocy wobec osoby lub przestępstwo popełnione na szkodę małoletniego lub we współdziałaniu z nim, albo osoba, wobec której orzeczono zakaz prowadzenia działalności związanej z wychowywaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub opieką nad nimi, lub obowiązek powstrzymywania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakaz kontaktowania się z określonymi osobami lub zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu.*

nie ograniczając się, jak to jest obecnie, do polegania wyłącznie na oświadczeniach strony;

- Doprecyzowanie w ustawie sposobu sprawowania przez ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe centra pomocy rodzinie nadzoru nad opiekunami tymczasowymi.

*Zmiany w art. 27 specustawy ukraińskiej (rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka):*

- Zobowiązanie kandydatów na rodziców zastępczych dla małoletnich obywateli Ukrainy do ukończenia tych samych kursów przygotowawczych, co kandydaci na rodziców zastępczych dla dzieci polskich – w okresie 6 miesięcy od momentu objęcia opieki nad małoletnim;

- Przeniesienie na sądy rodzinne przynajmniej częściowej odpowiedzialności za sprawdzenie, czy wobec kandydata na rodzica zastępczego nie zachodzą okoliczności z art. 42 ust. 1 pkt 2-4 i ust. 2 ustawy o systemie pieczy zastępczej, tj.:
  - ▶ pozbawienie, ograniczenie, zawieszenie władzy rodzicielskiej (ust. 1 pkt 2);
  - ▶ niewypełnianie obowiązku alimentacyjnego (ust. 1 pkt 3);
  - ▶ ograniczenie zdolności do czynności prawnej (ust. 1 pkt 4);
  - ▶ skazanie prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo (ust. 2);
- nie ograniczając się, jak to jest obecnie, do polegania wyłącznie na oświadczeniach strony;

*Wsparcie o charakterze innym niż wprowadzenie zmian w prawie:*

- Zapewnienie sądom rodzinnym dodatkowego wsparcia tłumaczeniowego w języku ukraińskim – np. poprzez stworzenie całodobowego centrum tłumaczeniowego w formie infolinii wspierającej służby oraz sądu; zapewnienie sądom dostępu do urzędzeń do tłumaczeń, poszerzenie list tłumaczy, itp.;
- Popularyzacja w sądach rodzinnych oraz instytucjach pomocowych ujednoczonych standardów i dobrych praktyk w postępowaniu z małoletnimi bez opieki – poprzez rozpowszechnianie publikacji oraz prowadzenie szkoleń;
- Przeprowadzenie kampanii społecznych skierowanych do społeczności ukraińskiej prowadzone w dostępnych dla niej formach komunikacyjnych i językach, które służyłyby rozpowszechnieniu wiedzy o dostępnych formach wsparcia dla małoletnich oraz ich opiekunów tymczasowych.
- Przetłumaczenie najważniejszych z punktu widzenia osób indywidualnych fragmentów specustawy na język ukraiński i rozpowszechnienie tłumaczeń w formie publikacji i kampanii społecznych.

# Aneks 1: Metodologia

Raport został stworzony w oparciu o model Obywatelskiej Analizy Prawa stworzony przez Fundację ePaństwo oraz INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa<sup>83</sup>. Nawiązuje także do tradycji społecznych badań prawa. Zakłada ona, że prawo jest nie tyle zapisane w przepisach, ale raczej tworzy się w codziennej praktyce stosujących go instytucji oraz osób prywatnych<sup>84</sup>.

## **ANALIZA PRAWA I PROCESU LEGISLACYJNEGO**

---

Punktem wyjścia do badań były przepisy specustawy ukraińskiej i ich relacja z istniejącymi wcześniej przepisami, przede wszystkim z prawem rodzinnym i opiekuńczym oraz regulacjami dotyczącymi pieczy zastępczej (zob. → **Słowniczek pojęć**, s. 3). Analiza objęła także kwestie związane ze zrozumiałością omawianych przepisów. Opis ram ustawowych był punktem wyjścia do dalszej analizy uwzględniającej dane na temat praktyki ich stosowania. Uwzględniono także refleksję krytyczną skupioną przede wszystkim na tym, które z tych pozornie neutralnych przepisów mogą uprzywilejowywać i marginalizować konkretne grupy małoletnich w oparciu o czynniki takie jak wiek czy pochodzenie etniczne.

Raport obejmuje również analizę procesu legislacyjnego i przyjęcie specustawy ukraińskiej oraz jej kolejne nowelizacje.

---

83 K. Izdebski, G. Wiaderek (red.), *Obywatelska Analiza Prawa. Monitoring, narzędzia, model obywatelskiej oceny skutków regulacji*, Warszawa 2019.

84 P. Ewick, A. Sarat (eds.), *The Handbook of Law and Society*, Hoboken 2015 – w polskiej literaturze przedmiotu por. J. Winczorek, *Dostęp do prawa. Ujęcie socjologiczne*, Warszawa 2019.

## **DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ – DOBÓR PRÓBY BADAWCZEJ**

---

Najważniejszym źródłem danych są odpowiedzi na wnioski o dostęp do informacji publicznej, z którymi wystąpiła Helsińska Fundacja Praw Człowieka. **Łącznie przesłano 48 wniosków** skierowanych do:

- 28 sądów rejonowych (z 16 miast w Polsce);
- 16 Powiatowych Centrów Pomocy w Rodzinie lub instytucji wykonujących analogiczne zadania (z 16 miast w Polsce);
- Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej;
- Ministerstwa Sprawiedliwości;
- Urzędu do Spraw Cudzoziemców;
- Urzędu Miasta Stalowa Wola.

Wnioski zawierały szereg pytań dotyczących danych potrzebnych do odpowiedzi na opisane w punkcie 2 konkretne pytania badawcze. Sądy rejonowe prosiliśmy także o udostępnienie pięciu zanonimizowanych postanowień o wyznaczeniu opiekuna tymczasowego. 3 spośród sądów odpowiedziały na wnioski jedynie częściowo, w tym nie przesłały dokumentów. W związku z tym **liczba udostępnionych postanowień wyniosła 125**.

Wnioskami nie były objęte wszystkie sądy powszechne w Polsce, a tylko wybrana **próba badawcza**. Została ona dobrana w oparciu o wielkość ośrodków miejskich. Przesłano więc wnioski o dostęp do informacji publicznej do:

- sądów znajdujących się w 5 spośród 10 największych miast Polski. W każdym z nich znajdowało się od 1 (Katowice) do 7 (Warszawa) sądów rejonowych posiadających wydział rodzinny i nieletnich;
- sądów znajdujących się w 5 średniej wielkości ośrodkach miejskich (ok. 100 000 – 200 000 mieszkańców);
- sądów znajdujących się w 5 mniejszych ośrodkach miejskich;
- Sądu Rejonowego w Stalowej Woli, gdzie znajdował się ośrodek recepcyjny dla małoletnich bez opieki.

Ten sam dobór próby zachowano przesyłając wnioski o dostęp do informacji publicznej do Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie (lub analogicznych instytucji).



## WYWIADY EKSPERCKIE

---

Przeprowadzono również 5 wywiadów pogłębionych z ekspertkami, w celu wzbogacenia ilościowych danych o dane jakościowe i nakreślenie szerszego kontekstu społecznego. W tej liczbie cztery wywiady przeprowadzono z pracowniczkami organizacji pozarządowych zajmujących się wspieraniem w Polsce małoletnich z Ukrainy oraz ich opiekunów. Ostatni wywiad przeprowadzono z sędzią rodzinną orzekającą w wydziale rodzinnym i nieletnich w jednym z sądów rejonowych, która jest także członkinią Stowarzyszenia Sędziów Rodziny w Polsce.

Do poruszanych w rozmowach kwestii należą:

- sytuacja małoletnich przybywających z Ukrainy bez opieki przed wejściem w życie specustawy ukraińskiej;
- to, jak sądy i inne instytucje stosowały przepisy specustawy ukraińskiej;
- problemy związane ze stosowaniem przepisów specustawy ukraińskiej;
- różnice w sytuacji różnych grup małoletnich w zależności od czynników takich jak wiek, obywatelstwo, niepełnosprawność, sposób sprawowania nad nimi opieki.

## DESK RESEARCH

---

Uzupełnieniem jest *desk research*, który polega na zgromadzeniu ogólnie dostępnych danych. Obejmuje źródła takie jak:

- posty w mediach społecznościowych, które służyły do uzupełnienia wiedzy o kontekście społecznym;
- artykuły i reportaże publikowane przez media krajowe i zagraniczne;
- dostępne opracowania dotyczące przepisów prawa oraz wzory wniosków do złożenia w sądach;
- raporty organizacji międzynarodowych i krajowych dotyczących sytuacji małoletnich, którzy przybyli do Polski z Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym.

Istotne były również dane gromadzone w czasie rzeczywistym przez UNHCR<sup>85</sup> i publikowane między innymi w krótkich raportach tygodniowych<sup>86</sup>. Ponadto, wykorzystujemy między innymi opracowanie przygotowane przez organizację Support KIND na bazie kilkudniowego monitoringu<sup>87</sup>. Wyczerpujący opis istniejącego w Ukrainie systemu opieki zastępczej nad dziećmi znaleźliśmy w raporcie organizacji Hope and Homes for Children<sup>88</sup>.

---

85 <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

86 *Ukraine situation: Flash Update*. Najnowszym na 5 września 2022 roku był #28: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/95314>.

87 Support KIND, *Note on Unaccompanied Children Fleeing From Ukraine*, March 2022: [https://supportkind.org/wp-content/uploads/2022/03/Note-on-Unaccompanied-Children-Fleeing-from-Ukraine\\_Updated.pdf](https://supportkind.org/wp-content/uploads/2022/03/Note-on-Unaccompanied-Children-Fleeing-from-Ukraine_Updated.pdf).

88 Hope and Homes for Children, *The Illusion of Protection. An analytical report based on the findings of a comprehensive study of the child protection system in Ukraine*, 2015: <https://www.hopeandhomes.org/publications/ukraine-orphanage-system-report-illusion-of-protection/>.

# Wykaz skrótów:

**HFPC:** Helsińska Fundacja Praw Człowieka

**Kodeks postępowania cywilnego; KPC:** Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U.2021.0.1805)

**Kodeks rodzinny i opiekuńczy; KRiO:** Ustawa z dnia 25 lutego 1964 roku Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359)

**Konwencja o prawach dziecka; KPD:** Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. 1991 nr 120 poz. 526)

**OPS:** Ośrodek Pomocy Społecznej

**PCPR:** Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie

**Specustawa ukraińska:** Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 583)

**UNHCR:** Wysoki komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw uchodźców


**Ustawa o cudzoziemcach:** Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2021 poz. 2354)

**Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony:** Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2022 poz. 1264)

**Ustawa o systemie pieczy zastępczej:** Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 poz. 447)



  
HELŚIŃSKA FUNDACJA  
PRAW CZŁOWIEKA

 @hfhrpl  
 @hfhrpl  
 @hfhrpl

Helsińska Fundacja  
Praw Człowieka  
ul. Wiejska 16  
00-490 Warszawa

tel. (22) 556-44-40  
fax: (22) 556-44-50  
hfhr@hfhr.pl  
www.hfhr.pl