



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Dziecka
Mikołaj Pawlak

Warszawa, 08 listopada 2021 roku

ZEW.400.18.2020.BS

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

Szczerza Pani Minister,

nawiązując do skierowanego do Pani Minister mojego pisma z 12 listopada 2020 r. (sygn. ZEW.400.18.2020.BS), dotyczącego *Projektu z dnia 19 października 2020 r. ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych i innych ustaw*, dziękuję za uwzględnienie moich dotychczasowych uwag w projekcie z dnia 7 września 2021 r. *ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych i innych ustaw (nr UD-135)*.

Na podstawie analizy wpływających do mojego Biura spraw z ww. zakresu, chciałbym poinformować Panią Minister, że dostrzegam potrzebę wsparcia zawodowych i niezawodowych rodzin zastępczych, jak również rodzinnych domów dziecka w pełnieniu ich ustawowych zadań poprzez zapewnienie większej liczby osób sprawujących opiekę nad dziećmi. Szczególnie – gdy w rodzinie przebywa co najmniej 2 dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, w tym ze wskazaniem konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby z powodu znacznie ograniczonej możliwości samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

W mojej ocenie częściowym rozwiązaniem tego problemu mogłoby być umożliwienie realizowania w rodzinach zastępczych i rodzinnych domach dziecka praktyk studenckich studentom tych kierunków studiów, których program pokrywa się z indywidualnym zapotrzebowaniem danej rodziny (przykładowo: studiów pedagogicznych, psychologicznych, fizjoterapeutycznych etc.). Dodatkową korzyścią z wdrożenia takiego rozwiązania byłaby poprawa jakości kształcenia przyszłych kadr zajmujących się pracą z dziećmi oraz na rzecz dzieci i wsparcia rodziny. Zasadnym wydaje się zatem literalne wyszczególnienie w ww. *Projekcie* ewentualnej możliwości odbywania w rodzinnych domach dziecka



i rodzinach zastępczych praktyk studenckich, co dałoby opiekunom praktyk podstawę prawną do wyrażenia zgody na ich odbywanie w tych miejscach, a uczelniom – do uwzględnienia takiej możliwości w programach studiów na poszczególnych kierunkach. Podjęcie dyskusji na ten temat wydaje się szczególnie ważne właśnie teraz, gdy trwają prace w resorcie edukacji i nauki nad standardami kształcenia studentów.

Pragnę wyraźnie podkreślić, że korzyści wynikające z uwzględnienia tej propozycji miałyby charakter długofalowy. Po pierwsze, poprawiałyby sytuację dzieci wymagających szczególnego wsparcia już teraz, a po drugie – skutkowałyby lepiej przygotowaną kadrą w przyszłości.

Proponuję również wprowadzenie nowego świadczenia dla dzieci przebywających w pieczy zastępczej – **bonu medycznego**.

Według danych na koniec 2020 roku 8463 wychowanków przebywających w pieczy zastępczej miało orzeczenie o niepełnosprawności. Jest to ponad 11% wszystkich wychowanków. Informacje pozyskane z powiatów wskazują, że ponad 50% dzieci przebywających w pieczy zastępczej potrzebuje stałego dostępu do specjalistów z zakresu ochrony zdrowia, terapii czy rehabilitacji.

Państwowa służba zdrowia nie zawsze jest w stanie odpowiednio szybko i skutecznie podjąć działania pomocowe. Trochę lepsza jest sytuacja w instytucjonalnej pieczy zastępczej. Natomiast w przypadku rodzinnej pieczy rodzice zastępczy są w identycznej sytuacji jak pozostałe rodziny, z tą różnicą, że ich dzieci są często w dużo trudniejszej sytuacji zdrowotnej i na ogół w rodzinie zastępczej przebywa większa liczba dzieci. Widać tu dużą dysproporcję w dostępie, ale także możliwościach korzystania ze służby zdrowia (w domach dziecka jest np. większa liczba personelu, który może zaangażować się w wizyty u lekarzy). Odpowiednio szybkie i skuteczne wsparcie zdrowotne, terapeutyczne i rehabilitacyjne dzieci jest kluczowe w procesie prawidłowego rozwoju fizycznego i psychicznego dziecka.

Istotne są także głosy środowiska rodzin zastępczych kierowane do mnie, które jednoznacznie pokazują na trudność w dostępie do specjalistycznej opieki medycznej dla dzieci i młodzieży.

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej przyjmuje za kluczowy element rozwój rodzinnej pieczy zastępczej. Jedną ze wskazywanych barier rozwoju tego typu pieczy jest słaby dostęp do usług specjalistycznych dla dzieci. Przyjęcie bonu medycznego byłoby krokiem w kierunku realizacji postulatów środowiska rodzin zastępczych

i przede wszystkim umożliwiłoby zapewnienie lepszej i szybszej opieki dla dzieci. Jednocześnie należy podkreślić różnicę kosztów przebywania dziecka w pieczy instytucjonalnej i rodzinnej. Instytucjonalna piecza zastępcza to koszt w wysokości ok. 6500 zł miesięcznie, w pieczy zastępczej to zaledwie: 746 zł miesięcznie - w przypadku dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej spokrewnionej oraz 1131 zł miesięcznie - w przypadku dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej zawodowej, rodzinie zastępczej niezawodowej lub rodzinnym domu dziecka (plus wynagrodzenie 2000 dla zawodowego rodzica zastępczego lub prowadzącego rodzinny dom dziecka). Świadczenie w wysokości 500 zł na każde dziecko nie pokrywa różnicy pomiędzy kosztami we wskazanych typach pieczy. Wydaje się też, że rozszerzenie wsparcia dzieci nie tylko podniesie jakość pieczy, lecz także może spowodować zwiększenie liczby osób chętnych do przyjęcia dzieci jako rodzina zastępcza.

Proponuję zatem wprowadzenie świadczenia - **bonu medycznego**:

- wysokość świadczenia: 500 zł na każde dziecko;
- częstotliwość wypłaty: miesięcznie;
- przeznaczenie bonu: usługi medyczne, terapeutyczne i rehabilitacyjne dla dzieci i młodzieży przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej.

Ponadto pozytywnie oceniam zaproponowane w projekcie zmiany dotyczące wprowadzenia reguły, że wynagrodzenie dla zawodowego rodzica zastępczego oraz dla prowadzącego rodzinny dom dziecka nie może być niższe od kwoty minimalnej pensji, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Dodatkowo za słuszny należy uznać również krok przewidujący zmianę terminu „świadczenie”, przysługującego rodzinie pomocowej z tytułu pełnionej przez nią funkcji, na „wynagrodzenie”. Projektowane zmiany wpłyną z pewnością pozytywnie na sytuację ekonomiczną rodzin zastępczych zawodowych i prowadzących rodzinne domy dziecka, a także na ich poczucie stabilizacji finansowej. Zwrócić również należy uwagę na to, że takie rozwiązania mogą mieć pozytywny odbiór wśród osób rozważających pełnienie funkcji zawodowej rodziny zastępczej lub prowadzenie rodzinnego domu dziecka, którzy wobec zapewnienia pewności ekonomicznej przyspieszą swoją decyzję w tym zakresie.

Jednakże mając na uwadze niedobór zawodowych rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka oraz sygnalizowanie przez środowiska związane z rodzinami zastępczymi, że również forma zatrudnienia stanowi istotną barierę w rekrutowaniu nowych kandydatów

do pełnienia ww. funkcji, konieczne jest wprowadzenie i promowanie rozwiązań, które umożliwiłyby zatrudnianie ww. na umowę o pracę. Wówczas dokonane zmiany sprzyjałyby zrealizowaniu oczekiwań o podniesieniu poziomu zarobków, ale i większej stabilności zatrudnienia. Obecnie funkcjonujące rozwiązanie polegające na zawieraniu terminowych umów cywilnoprawnych nie jest bowiem wystarczające i prowadzi do uzasadnionych obaw o własną przyszłość i ryzyko niezaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych. Dodatkowo nie może w tej kwestii umknąć uwadze, że obecnie obowiązujące w porządku prawnym przepisy umożliwiają zawarcie z rodzicem zastępczym jedynie umowy cywilnoprawnej (*art. 54 oraz art. 62 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011 r.*), natomiast z osobą do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i przy pracach gospodarskich – umowy w ramach stosunku pracy (*art. 64 ust. 3 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia z dnia 9 czerwca 2011 r.*). Wobec powyższego od długiego już czasu wielokrotnie zgłaszanym postulatem jest stworzenie możliwości zatrudniania rodzin zastępczych na umowy o pracę.

Odnosząc się zatem do powyższych postulatów, w pierwszej kolejności wskazać należy, że umowa o pracę jest najbardziej stabilną formą zatrudnienia funkcjonującą w polskim obrocie prawno-gospodarczym, która oprócz pewności sytuacji zawodowej gwarantuje również podleganie ubezpieczeniom społecznym, ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz ubezpieczeniu chorobowemu, a ponadto okres zatrudnienia w oparciu o umowę o pracę liczony jest do stażu pracy. Korzyści płynące z zawarcia umowy o pracę są bezdyskusyjne i zdecydowanie znajdują się przed tymi, które wynikają z umów cywilnoprawnych, zwłaszcza w odniesieniu do tak istotnej instytucji, jaką są zawodowe rodziny zastępcze. Mając na uwadze charakterystykę umów o pracę, nie może umknąć to, że umowa taka stanowi czynność prawną dwustronną, w ramach której pracodawca zobowiązuje się do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem, pracownik zaś do wykonywania określonych czynności na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem, zaś sama umowa kształtuje stosunek pracy zawarty między stronami, który dochodzi do skutku, gdy strony złożą zgodne oświadczenie co do istotnych postanowień umowy o pracę. Podkreślenia wymaga także jedna z podstawowych zasad prawa pracy stanowiąca swobodę nawiązywania stosunków pracy. Przekładając zatem przesłanki statuujące stosunek prawny jako umowę o pracę na cechy umowy z rodziną zastępczą zawodową określone w *art. 54 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia z dnia 9 czerwca 2011 r.*, wskazać należy na poniższe:

1. rodzaj pracy, czyli zespół czynności, które będą należały do obowiązków pracownika, jest wymogiem realizującym tę cechę stosunku pracy określonym obecnie w art. 54 ust. 3 pkt 2, 5 i 7 wskazanej ustawy,
2. kierownictwo pracodawcy, czyli możliwość wydawania przez niego poleceń, które są wiążące dla pracownika, jeżeli nie są sprzeczne z umową i prawem – uznać można, że przesłanka ta realizowana jest w sposób szeroki poprzez uprawnienia starosty w zakresie bieżącej kontroli wykonywania umowy (art. 54 ust. 3 pkt 13 wskazanej ustawy), jak również poprzez wskazanie zakresu obowiązków i działań, jakie podejmowane są przez rodziny zastępcze zawodowe, a których realizacja jest kontrolowana przez starostę, który może także przedstawiać wytyczne w zakresie ich wykonywania,
3. miejsce wykonywania pracy jest również elementem umowy z rodziną pomocową wymaganym w art. 54 ust. 3 pkt 3 wskazanej ustawy,
4. wynagrodzenie jest niezbędnym elementem umowy statuowanym w art. 54 ust. 3 pkt 9 wskazanej ustawy.

Analogiczne rozwiązania zastosowane są względem prowadzącego rodzinny dom dziecka – *art. 62 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011 r.*

Mając zatem na uwadze wskazane elementy umowy, w mojej ocenie stanowią one wystarczające przesłanki do uznania, że w przypadku rodziców zastępczych umowa cywilnoprawna może zostać zastąpiona umową o pracę. Nawet jeśli przyjąć, że specyfika warunków wykonywania obowiązków ciążących na opiekunach, zwłaszcza w kontekście niemożności ścisłego określenia norm czasu pracy, stanowi przeszkodę do zatrudnienia rodziców zastępczych w oparciu o umowę o pracę, to przecież uprawnieniem władzy ustawodawczej jest takie sporządzenie przepisów prawa, które pozwolą na odpowiednie stosowanie Kodeksu pracy w tym zakresie i umożliwią realizację zmian w zakresie formy zatrudnienia rodzin zastępczych postulowanych od wielu lat.

Rolą ustawodawcy jest zapewnienie rodzinom zastępczym zawodowym i prowadzącym rodzinne domy dziecka takich warunków finansowych i pewności zatrudnienia, by ta funkcja była nie tylko atrakcyjna dla potencjalnych kandydatów, lecz także gwarantowała poczucie stabilności i bezpieczeństwa zarówno dla rodziców zastępczych, jak i powierzonych pod ich opiekę dzieci.

W związku z powyższym, na podstawie art. 10 ust. 1, art. 10a ust. 1 oraz art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2020 r. poz. 141), zwracam się do Pani Minister o realizację moich uwag zawartych w korespondencji z 12 listopada 2020 r. oraz wprowadzenie bonu medycznego, stworzenie prawnej możliwości realizacji praktyk studenckich w zawodowych i niezawodowych rodzinach zastępczych oraz rodzinnych domach dziecka, jak też zmianę przepisów w zakresie zatrudniania rodzin zastępczych.

Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o wyniku podjętych przez Panią Minister działań w ww. zakresie.

Łpny upony nrewnuła

RZECZNIK PRAW DZIECKA
Mikołaj Pawlak
Mikołaj Pawlak