

Koalicja na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej
Uzasadnienie proponowanych zmian
w Ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej
listopad 2020

W uzasadnieniu przedłożonego parlamentowi w 2011 roku projektu Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, (dalej: ustawa), możemy przeczytać, że dalszy rozwój rodzinnej pieczy zastępczej i promocja przysposobienia potrzebuje rozwiązań, które zachęciłyby do tworzenia takich form pieczy i zawiązywania większej liczby rodzin adopcyjnych. Poddając analizie osiem lat obowiązywania ustawy widać, że zastosowane mechanizmy prawne nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. W przywołanym uzasadnieniu możemy również przeczytać, że negatywnie ocenia się m.in. takie zjawiska jak zbyt ograniczony wachlarz dostępnych form pieczy zastępczej, który w praktyce – w zdecydowanej większości przypadków – prowadzi do umieszczenia dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczych czy niedobór rodzin zastępczych zawodowych. Zastosowane mechanizmy prawne miały tę sytuację zmienić.

Niestety liczba podmiotów rodzinnych form pieczy zastępczej w latach 2014-2019 systematycznie spadała, od 39.201 w 2014 roku do 36.832 w 2019 roku. Należy jednak odnotować, że w przypadku rodzin zastępczych zawodowych i rodzinnych domów dziecka nastąpił niewielki wzrost z 2.429 do 2.835 (o 406 rodzin). Jest to jednak niewystarczający i bardzo niewielki wzrost (statystycznie niewiele ponad 1 rodzinę na powiat). Jednocześnie widać ogromne braki w napływie kandydatów do sprawowania rodzinnej pieczy zastępczej, co przy równoczesnym starzeniu się osób obecnie pełniących tę rolę nie budzi optymizmu. W 2019 roku przeszkolono zaledwie 287 kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej (w 2018 roku 421) i 68 kandydatów do prowadzenia rodzinnego domu dziecka (w 2018 roku 64). Równocześnie nie nastąpił spadek zapotrzebowania na opiekę zastępczą nad dziećmi w Polsce.

Z kolei obserwując tendencje przysposobień widać wyraźnie spadek liczby przysposobień dzieci najmłodszych, do 1 roku życia (1057 adopcji najmłodszych dzieci w roku 2006 versus 397 adopcji w roku 2018). Uwzględniając wskaźniki demograficzne, nie da się jednak pominąć faktu, że znaczna część dzieci przebywających w systemie pieczy zastępczej i jednocześnie wolnych prawnie, to dzieci starsze, z licznych rodzeństw bądź dzieci z orzeczeniami o niepełnosprawności lub cierpiące na choroby przewlekłe. Przysposobieniu dzieci z tej grupy nie towarzyszy żadna dodatkowa, postadopcyjna oferta wsparcia ze strony państwa, co powoduje, że kandydaci na rodziców adopcyjnych często nawet nie rozważają możliwości przysposobienia, nie czując się gotowymi materialnie i emocjonalnie na zawiązanie rodziny adopcyjnej wobec np. licznego rodzeństwa lub dziecka z niepełnosprawnościami. Powoduje to wieloletnie pozostawanie dzieci z tej grupy w pieczy zastępczej.

Dowodzi to, że instrumenty obowiązującego obecnie modelu pieczy nad dzieckiem wymagają zmian.

Proponowane zapisy wprowadzają kontrolę samorządu wojewódzkiego nad organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej, gdy jest on jednostką organizacyjną powiatu. Zapis ma pomóc w uniknięciu konfliktu interesów przy nadzorze i kontroli i zarówno wzmocnić kompetencje nadzoru wojewódzkiego, jak i zachęcić samorząd powiatowy do zlecania zadania organizatora rodzinnej pieczy zastępczej m.in. organizacjom pozarządowym. Wojewoda staje się także organem, do którego można się odwołać w przypadku negatywnej oceny rodziny zastępczej czy rodzinnego domu dziecka, co obiektywizuje mechanizmy nadzoru i kontroli nad osobami sprawującymi rodzinną pieczę zastępczą. Proponowane zapisy rozszerzają także dotychczasowe kompetencje wojewody m.in. w zakresie nadzoru nad rozwiązywaniem umów z zawodowymi rodzicami zastępczymi i jednocześnie, tworząc rejestr, pozwalają na monitorowanie wolnych miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej na terenie województwa co powinno ułatwić powierzanie dzieci pod opiekę rodzin.

Jednocześnie zaproponowane zmiany mają poprawić współpracę pomiędzy samorządem gminy i powiatu, w szczególności w sytuacji powierzania dziecka do pieczy zastępczej, poprzez przekazywanie organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej przez gminę pochodzenia dziecka szczegółowych informacji o dziecku i jego sytuacji rodzinnej, w tym informacji o rodzeństwie. Zapisy te ułatwią m.in. powierzenie do jednej rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka dzieci, które są rodzeństwem, a przyszły na świat w różnym czasie i sąd w różnych latach podejmował decyzję o powierzeniu ich do pieczy zastępczej.

Postulujemy również szereg zmian, które mają ułatwić sytuację dzieci z niepełnosprawnością poczynając od umożliwienia im pozostawania w pieczy zastępczej do ukończenia 25. roku życia, jeżeli posiadają orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, bez stosowania dodatkowych warunków, przez zmianę dotyczącą świadczeń pielęgnacyjnych dla rodziców zastępczych niezawodowych oraz podniesienia kwoty środków finansowych na utrzymanie dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rodzinnej pieczy zastępczej.

Proponujemy także zmniejszenie liczby dzieci w regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych do 14, tak jak w innych placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Nie ma racjonalnego wyjaśnienia dla dyskryminacji dzieci z niepełnosprawnością poprzez różny standard opieki dla tych, które przebywają w placówkach specjalistyczno-terapeutycznych i regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych.

W interesie społecznym leży jak najlepsza i jak najbardziej efektywna opieka nad dziećmi z niepełnosprawnością ponieważ alternatywą jest spędzanie przez nie całego życia w instytucji, na wcześniejszym etapie życia w różnego rodzaju placówkach całodobowych a po ukończeniu 18. lub 25. roku życia w Domu Pomocy Społecznej. Dodatkowo większość dzieci z niepełnosprawnością nie posiada żadnych dochodów, a koszty ich utrzymania muszą być finansowane z budżetu państwa. Dzieci, które wychowują się w rodzinnej pieczy zastępczej lepiej funkcjonują i mają szansę na pozostanie z rodzicami zastępczymi także po formalnym opuszczeniu pieczy, co nie jest możliwe w instytucji. Niezależnie od obecnej nowelizacji sprawa ta wymaga także uregulowania i namysłu nad mechanizmami, któ-

rych obecnie nie ma w polskim prawie, takimi jak rodzina zastępcza dla dorosłych osób z niepełnosprawnością.

Proponowane przez nas regulacje dotyczące powierzania do pieczy instytucjonalnej dzieci poniżej 10 roku życia wynikają z faktu, że obecnie obowiązujący przepis o możliwości powierzania do pieczy instytucjonalnej dzieci poniżej 10 roku życia, jeżeli mają starsze rodzeństwo działa krzywdząco. Jeżeli jest sześćosobowe rodzeństwo i tylko jedna osoba ma powyżej 10 lat to wszystkie dzieci mogą zostać powierzone do pieczy instytucjonalnej. Przepis ten dyskryminuje młodsze dzieci, które posiadają starsze rodzeństwo. Proponowane zapisy naprawiają tą sytuację podkreślając, że jeżeli chociaż jedno dziecko ma poniżej 10 lat całe rodzeństwo powinno zostać powierzone do pieczy rodzinnej. Jednak dostrzegając występujące w samorządach problemy z natychmiastowym znalezieniem rodzinnej pieczy zastępczej dla dzieci, proponujemy dodanie zapisu określającego, że w przypadku konieczności zapewnienia dziecku poniżej 10 roku życia opieki w związku z zagrożeniem jego życia lub zdrowia, może być ono umieszczone w nie większej niż 14-osobowa, placówce opiekuńczo-wychowawczej na okres nie dłuższy niż 30 dni, w celu poszukiwania dla niego rodziny przysposabiającej lub miejsca w rodzinnej pieczy zastępczej.

Wprowadzając mechanizmy zachęcające do podejmowania się zawodowo rodzicielstwa zastępczego w treści proponowanych zmian zaproponowano zmianę czasu, zawieranej pomiędzy starostą a rodziną zastępczą zawodową, umowy z umowy na czas określony na umowę na czas nieokreślony. Taka zmiana zapewni większe poczucie bezpieczeństwa zawodowego osobom podejmującym się zawodowo pieczy zastępczej nad dziećmi i równocześnie stabilniejszą sytuację powierzonych dzieci. Zaproponowano również zapisy, które mają zachęcać do podejmowania się pieczy zastępczej nad licznymi rodzeństwami i dziećmi z niepełnosprawnością. Zaproponowano również zmianę formy zatrudnienia z umowy cywilnoprawnej na umowę o pracę. Jest to realizacja postulatu, który rodzice zastępczy zgłaszają od lat i równocześnie zniesienie bariery, która może zniechęcać do podjęcia się zawodowo pieczy rodzinnej. Zastosowane rozwiązania prawne zostały zaimplementowane z Ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o pracy na morzu (Dz. U. z 2019 r. poz. 1889, 2197.).

Proponowane zmiany dotyczące rodzin pomocowych mają na celu uporządkowanie przepisów. Nie jest jasne dlaczego ustawodawca wynagrodzenie za opiekę nad powierzonymi dziećmi raz ocenia jako uprawnienie do 100% wynagrodzenia (w przypadku rodzin zastępczych zawodowych i rodzinnych domów dziecka sprawujących stałą opiekę), a raz jako 20% tego wynagrodzenia. Stanowi to nierówność wobec wykonywania tej samej pracy, jest krzywdzące dla osób sprawujących funkcję rodziny pomocowej i uniemożliwia podejmowanie się tej roli i co za tym idzie, korzystanie z prawa do przerwy w sprawowaniu opieki w przypadku rodziców zastępczych zawodowych. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na to, by osoby podejmujące się roli rodziny pomocowej były z najbliższego otoczenia dziecka i były znane i bliskie dzieciom. Najlepszym rozwiązaniem jest, aby były to osoby spośród krewnych rodziców zastępczych lub osób im bliskich.

Proponujemy zmiany, które poza wynagrodzeniem podstawowym, które nie może być niższe niż kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę, przewidują dla rodziców zastępczych również stały do-

datek. W 2019 roku średnie wynagrodzenie w Polsce dla zawodowego rodzica zastępczego wyniosło około 2.400 zł brutto (źródło: Informacja Rady Ministrów o Realizacji w roku 2019 Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej). W tym samym roku przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wyniosło 4.918,17 zł. Bez podjęcia zdecydowanych kroków i zmian w zakresie zatrudniania i wynagradzania rodziców zastępczych nie nastąpi wzrost liczby kandydatów do pełnienia tej roli.

Postulujemy także wprowadzenie mechanizmu wiążącego świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania dziecka z wysokością minimalnej stawki wynagrodzenia za pracę, co pozwoli na elastyczne waloryzowanie świadczeń i adekwatne do poziomu życia w kraju.

Proponujemy również dodanie szeregu zapisów, które dają możliwość zlecania organizacjom pozarządowym przez powiat zadań w całości lub części, z obszaru pieczy zastępczej, m.in. prowadzenia szkoleń i wydawania świadectw ich ukończenia.

Według proponowanych zmian dyrektorzy placówek zostali zobowiązani do poinformowania wychowanków i pracowników o wprowadzeniu monitoringu, w sposób przyjęty w danej placówce, nie później niż 14 dni przed uruchomieniem monitoringu. Dziecko, nie posiadając pełnej zdolności do czynności prawnych, nie może samodzielnie rozporządzać swoimi prawami – decyzja o rozpowszechnianiu wizerunku należy do rodziców lub opiekuna prawnego. W kontekście zasad wykonywania władzy rodzicielskiej zgoda ta powinna być udzielona przez jednego z rodziców lub opiekuna prawnego. Wątpliwości budzi również sposób informowania wychowanków z niepełnosprawnością lub małych np. pozostających pod opieką interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego, gdzie przebywają dzieci nie dłużej niż do ukończenia przez dziecko pierwszego roku życia.

Zgadzając się z uzasadnieniem proponowanych zmian, że przedmiotowa nowelizacja zmierza do ułatwienia procesu adaptacji dziecka, w szczególności dziecka starszego, w nowej rodzinie poprzez wprowadzenie zmian w Kodeksie pracy w zakresie urlopu ojcowskiego oraz urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego dla pracowników, którzy przyjęli dziecko na wychowanie jako rodzice adopcyjni, trudno nie odnotować, że rodzice zastępczy są w tym przepisie dyskryminowani. Zaproponowane rozwiązania powinny sprzyjać budowaniu poczucia bezpieczeństwa i stabilizacji dzieci niezależnie od tego, czy znalazły się w rodzinnej pieczy zastępczej, czy w rodzinie przysposabiającej. Do katalogu przypadków uprawniających do przyznania urlopu na zasadach urlopu macierzyńskiego dodano również dzieci z niepełnosprawnością, aby zwiększyć ich szansę zarówno na adopcję, jak i rodzinną pieczę zastępczą.

Rozumiejąc konieczność zwiększenia liczby przysposobień dzieci starszych, którą wnosi uzasadnienie do nowelizacji, proponujemy wprowadzenie konkretnych mechanizmów zwiększających bezpieczeństwo postadopcyjne rodzin przysposabiających liczne rodzeństwa, dzieci z orzeczeniami o niepełnosprawności i dzieci przewlekle chore. Proponowane rozwiązanie jest inspirowane mechanizmem adopcji dofinansowanej realizowanej przez Nową Południową Walię, Australia, gdzie zwiększyło o ponad 80% liczbę adopcji dzieci wcześniej uznawanych za grupę „nieadoptowalną” i przebywających trwale w pieczy zastępczej. Podnosimy, że barierą adopcyjną dla polskich kandydatów na rodziców adopcyjnych dzieci o szczególnych potrzebach bądź licznych rodzeństwach, jest najczęściej obawa przed

finansowym zabezpieczeniem potrzeb dzieci, w tym terapii, rehabilitacji i kosztów leczenia. Wprowadzone rozwiązanie gwarantujące comiesięczne świadczenie na przysposobione dziecko w wysokości 70% świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinnej pieczy zastępczej powinno zwiększyć liczbę przysposobień dzieci o szczególnych potrzebach, a zarazem znacząco odciążyć budżet samorządowy i centralny. W 2019 r. miesięczny koszt utrzymania dziecka umieszczonego w pieczy instytucjonalnej wyniósł 5044 zł, przy czym miesięczny koszt utrzymania dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej wyniósł 1141 zł - finansowe wsparcie w wysokości 756,4 zł (70% kwoty świadczenia dla dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej wynoszącego 1052 zł) dla rodzin przysposabiających dzieci o szczególnych potrzebach wydaje się w tym świetle nie tylko znacząco tańsze w stosunku do dalszego przebywania dzieci w pieczy zastępczej, ale przede wszystkim oznacza prawne zagwarantowanie dziecku stabilności rodzinnej oraz praw do dziedziczenia i alimentacji.