



## Fundacja Rzecznik Praw Rodziców

Adres korespondencyjny: ul. Dąbrowskiego 42 m. 2, 02-561 Warszawa; [www.rzecznikrodzicow.pl](http://www.rzecznikrodzicow.pl); [biuro@rzecznikrodzicow.pl](mailto:biuro@rzecznikrodzicow.pl)

Warszawa, 21 stycznia 2016 r.

Sz.P.  
Elżbieta Rafalska  
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

### UWAGI DO PROJEKTU USTAWY O POMOCY PAŃSTWA W WYCHOWYWANIU DZIECI

Fundacja Rzecznik Praw Rodziców pozytywnie ocenia ogólne założenia projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Wśród barier dzietności w Polsce na pierwszy plan wysuwa się sytuacja materialna<sup>1</sup>, z tego względu w projekcie słusznie przyjęto założenie, że bezpośrednie transfery finansowe (zmniejszające obciążenia związane z wychowywaniem dzieci) stanowią właściwą odpowiedź na aktualne problemy demograficzne. Oprócz stworzenia wymiernej zachęty do podejmowania decyzji o posiadaniu większej liczby dzieci, istotnym pozytywnym skutkiem programu „Rodzina 500 plus” będzie poprawa sytuacji materialnej rodzin, zwłaszcza wielodzietnych, które obecnie są szczególnie mocno narażone na ubóstwo<sup>2</sup>. Wprowadzenie świadczeń wychowawczych jest w obliczu pesymistycznych prognoz ludnościowych niezbędną inwestycją, która – o ile rozwiązania w tym zakresie będą stabilne – może przyczynić się do odwrócenia niepokojących trendów niskiej dzietności i starzenia się społeczeństwa. Jednocześnie wyrażamy nadzieję, że ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci nie pozostanie jedynym projektem rządu nakierowanym na wsparcie rodzin, lecz w ślad za nią zostaną podjęte kolejne kroki na rzecz budowy skutecznego i spójnego systemu polityki prorodzinnej.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do założeń projektu, które wzbudzają najwięcej dyskusji, pragniemy wyrazić pozytywną ocenę przyjętej zasady powszechności świadczeń w odniesieniu do drugiego i kolejnego dziecka. Poddane pod rozagę przez ministra finansów pana Pawła Szałamachę uzależnienie świadczenia przyznawanego na drugie i kolejne dziecko od kryterium dochodowego jest w naszej opinii sprzeczne z celami, jakie powinny przyświecać polityce prorodzinnej. Powinna ona mianowicie zachęcać do posiadania dzieci przede wszystkim osoby średniozamożne, dla których priorytetem będzie edukacja dzieci, co w dalszej perspektywie

<sup>1</sup> Potwierdzają to badania społeczne: m.in.: *Diagnoza Społeczna 2013*, *CBOS 2013 Postawy prokreacyjne kobiet*, *CBOS 2010 Postawy prokreacyjne Polaków*

<sup>2</sup> Poniżej relatywnej granicy ubóstwa żyje ok. 24 proc. rodzin z trójgiem dziećmi i aż 48 proc. rodzin z czworgiem i większą liczbą dzieci – za GUS 2015: *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 r.*

przełoży się na korzyści dla całego społeczeństwa. W przypadku ustalenia górnego pułapu, który wykluczyłby osoby o najwyższym poziomie zarobków koszty komplikacji systemu prawdopodobnie przeważałoby nad oszczędnościami wynikającymi ze zmniejszenia liczby odbiorców świadczenia. Wątpliwe byłoby też założenie, że osoby płacące najwyższe podatki nie miałyby prawa do skorzystania z finansowanych z nich świadczeń. Dobrze zatem, że w projekcie taka propozycja nie znalazła odzwierciedlenia.

Pozytywnie odbieramy także wprowadzoną w aktualnej wersji projektu ustawy z dnia 21. grudnia 2015 r. zasadę wyłączenia dochodów uzyskiwanych z tytułu świadczenia wychowawczego z katalogu dochodów warunkujących prawo do świadczeń o charakterze społecznym (świadczeń z pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, z funduszu alimentacyjnego i dodatków mieszkaniowych). Wersja projektu przed uzgodnień międzyresortowych nie była w pełni zgodna z wyrażaną wielokrotnie przez przedstawicieli rządu intencją, by świadczenie wychowawcze w znaczącym stopniu poprawiło sytuację materialną rodzin najuboższych. Gdyby pozostawiono zasadę wliczania świadczenia wychowawczego do dochodu, wsparcie dla tych rodzin byłoby mniejsze z powodu utraty prawa do innych świadczeń. Analiza budżetów gospodarstw domowych, szczególnie niezamożnych rodzin ponoszących wysokie koszty zamieszkania (i otrzymujących np. dodatki mieszkaniowe) wskazuje, że w części przypadków wartość uzyskanych świadczeń wychowawczych mogłaby nawet być bliska utraconym formom wsparcia.

Podnoszony jest niekiedy temat ryzyka dezaktywizacji zawodowej w związku z tzw. kumulacją świadczeń (m.in. przez ministra rozwoju pana Mateusza Morawieckiego). Zdaniem Fundacji Rzecznik Praw Rodziców warto jednak zauważyć, że w odniesieniu do matek, które będą chciały zająć się wychowaniem np. trójki lub czwórki dzieci, nie podejmując jednocześnie pracy zawodowej (i będą mogły taką decyzję podjąć m.in. dzięki świadczeniu wychowawczemu), trudno mówić o ich „dezaktywizacji”. Przeciwnie, należy docenić ich aktywność na polu wychowania dzieci, nie zapominając o ogromnych korzyściach społecznych i ekonomicznych, które z niej wypływają.

Istotną kwestią jest sposób przekazywania rodzicom i opiekunom świadczenia wychowawczego. Wokół tej sprawy pojawiło się wiele niejasności, szczególnie w związku z propozycją Ministerstwa Sprawiedliwości, by świadczenia przekazywać na specjalne konta, z których środki można byłoby wydawać tylko na określone kategorie produktów. Zdecydowanie opowiadamy się za tym, by nie odchodzić od przyjętego w dotychczasowych wersjach projektu ustawy założenia, że co do zasady to rodzice najlepiej wiedzą, jak wydatkować środki tak, by najlepiej zaspokoić potrzeby dziecka. Wyrażamy nadzieję, że na etapie dalszego procedowania propozycje zmierzające do ograniczenia swobody decyzji rodziny w tym zakresie nie będą uwzględnione. Nie uważamy też za pożądane pozostawianie gminom szerokiej swobody w zakresie sposobu wypłacania świadczeń, choćby miało to dotyczyć wyłącznie wyboru między formą gotówkową a przelewem na konto bankowe. Nie byłoby wskazane, gdyby w rezultacie w części gmin świadczenie mogło być wypłacane tylko w gotówce. Proponujemy uregulowanie tej kwestii w jasny sposób w przewidzianym w art. 13 ust. 12 projektu ustawy rozporządzeniu – tak, by gminy były zobowiązane do wypłacania środków za pomocą przelewu bankowego wszystkim uprawnionym do świadczenia rodzicom, którzy wybiorą taką formę otrzymywania świadczenia.

Wśród uregulowań przewidzianych w ustawie poważne wątpliwości budzą artykuły 8 i 15. W opinii Fundacji Rzecznik Praw Rodziców zapis o możliwości zmiany formy świadczenia na

rzeczowe w przypadku marnotrawienia lub wydatkowania go niezgodnie z celem jest zbyt nieprecyzyjny i w związku z tym pozostawia pole do nadużyć ze strony urzędników. Fundacja odbiera opinie rodziców którzy obawiają się, że taki zapis otwiera możliwość ingerencji ze strony organów i instytucji w życie wszystkich rodzin pobierających świadczenie, także tych, które dotąd nigdy nie korzystały z pomocy ośrodków pomocy społecznej, a świadczenie będą pobierać poza kryterium dochodowym. Zdajemy sobie sprawę że artykuły 8 i 15 zostały napisane w dobrej wierze z myślą o zapobieżeniu ewidentnym nadużyciom. Praktyka pracy Fundacji (Telefon Wsparcia rodziców zagrożonych odebraniem dzieci) daje nam jednak prawo do twierdzenia, że patologie nie omijają także instytucji, urzędów i ośrodków, które z założenia powinny wspierać rodziny. Może się okazać, że w niektórych przypadkach samorządy będą traktowały zapis ustawy jako możliwość nacisku na rodziców, którzy np. nie płacą dobrowolnej składki na radę rodziców, nie płacą w terminie opłat za przedszkole etc.

W naszej opinii konieczne jest przynajmniej staranne doprecyzowanie terminu "marnotrawienie" oraz rezygnacja z zapisu "niezgodnie z celem". Wszystkie koszty rodziny, również te związane ze spłatą zobowiązań np. raty kredytu mieszkaniowego, wyposażeniem mieszkania czy wypoczynkiem, służą także dzieciom. Wobec faktu, że państwo nie będzie w stanie kontrolować wydatków milionów rodzin w Polsce zapis "niezgodnie z celem" pozostawi jedynie szerokie pole do nadinterpretacji i nadużyć ze strony urzędników. Rodzice co do zasady wiedzą najlepiej, czego potrzebują ich dzieci, i działają dla ich dobra.

Postulujemy również oddzielenie zadań związanych z wypłacaniem nowego świadczenia wychowawczego od pomocy społecznej. Art. 13 pkt 2 wskazuje, że wnioski o wypłatę świadczenia będą składane w urzędach gminy, jednak w art. 10. pkt 2 pozostawiono gminom możliwość upoważnienia m.in. kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowania oraz wydawania decyzji w sprawach dot. świadczenia wychowawczego. W naszej opinii należy z tego rozwiązania zrezygnować i umiejscowić całość zadań dot. wypłacania świadczeń wychowawczych w ramach urzędów gminy. Dla kształtowania dobrej polityki prorodzinnej bardzo istotne jest wyraźne oddzielenie jej od polityki socjalnej. Celem polityki socjalnej jest likwidowanie problemów społecznych, natomiast na szeroko adresowaną politykę wobec rodzin nie można patrzeć przez pryzmat zjawisk powszechnie uznawanych za niepożądane. Polityka prorodzinna powinna być programem działań pozytywnych, mających na celu organizowanie życia społeczno-ekonomicznego w sposób najlepiej sprzyjający realizacji podstawowych zadań rodziny. Oprócz tworzenia odpowiedniego otoczenia prawnego i instytucjonalnego, dla realizacji tego celu istotny jest także wymiar wizerunkowy i promocja wartości rodzinnych. Umiejscowienie realizacji zadań dot. wypłacania świadczenia wychowawczego w ośrodkach pomocy społecznej stoi w sprzeczności z tymi założeniami.

Wątpliwości budzi przyjęta w projekcie definicja pierwszego dziecka, która sprawia, że w rodzinach z dziećmi pełnoletnimi uzyskanie prawa do świadczenia na młodsze dziecko, które nie skończyło jeszcze 18 lat, uzależnione będzie od kryterium dochodowego (drugie czy nawet np. szóste dziecko może stać się w myśl ustawy „pierwszym”). Definicja ta jest problematyczna zwłaszcza w odniesieniu do rodzin, w których starsze dzieci uczą się i wciąż pozostają na utrzymaniu rodziców. Granica utraty świadczeń w momencie osiągnięcia pełnoletności przez starsze dziecko ma sztuczny charakter, biorąc pod uwagę niezmienny lub nawet zwiększony

poziom wydatków na wychowanie, w tym edukację dzieci. W myśl projektowanych przepisów po ukończeniu przez starsze dziecko 18 lat rodzina może równocześnie stracić świadczenie także na młodsze dziecko, o ile nie spełnia kryterium dochodowego. Proponujemy w tym zakresie dwa rozwiązania:

- wydłużenie okresu otrzymywania świadczenia na dziecko uczące się do momentu ukończenia przez nie szkoły ponadgimnazjalnej (jest to uzasadnione faktem, że takie pełnoletnie dziecko przeważnie nie może podjąć pracy z uwagi na konieczność skończenia szkoły)
- zmiana definicji pierwszego dziecka poprzez przyjęcie dodatkowego założenia: gdy w rodzinie co najmniej jedno pełnoletnie dziecko do ukończenia 25 roku życia uczy się (studiuje) i pozostaje na utrzymaniu rodziców, najstarsze (lub jedyne) dziecko poniżej 18 lat jest traktowane jako kolejne dziecko, a nie pierwsze.

Zdaniem Fundacji Rzecznik Praw Rodziców zmiany wymaga także zapis o sposobie dystrybucji środków do rodziców nie wychowujących dziecka wspólnie (art. 22), który zakłada, że przy opiece dzielonej po równo między obojga rodziców świadczenie wychowawcze wypłaca się temu, kto pierwszy złoży wniosek. Taka zasada zakłada z góry dyskryminację jednego z rodziców oraz, co gorsza, prowadzić będzie do nieuniknionych konfliktów. Mając na uwadze dobro dzieci, które zależy w dużej mierze od relacji między opiekunami, państwo nie powinno tworzyć prawa generującego niepotrzebne antagonizmy w i tak skomplikowanych relacjach rodzin np. po rozwodach.

Poważne zastrzeżenia budzi w naszej opinii art. 42. projektu ustawy. Zdajemy sobie sprawę jak potrzebną i wymagającą wsparcia państwa wartością są rodziny zastępcze, dające dzieciom szanse na wychowanie w rodzinie, a nie instytucjonalnych domach dziecka. Z perspektywy doświadczeń prowadzonego przez Fundację Telefonu Wsparcia Rodziców wiemy jednak, jak dyskryminowani są rodzice biologiczni. Czasem żyjącym w skrajnym ubóstwie rodzinom wystarczyłoby niewielkie choćby wsparcie finansowe. Niestety w świetle obowiązujących dotąd przepisów, prawo do pomocy państwa miały jedynie rodziny zastępcze. Nie negujemy konieczności zwiększenia pomocy dla rodzin zastępczych, które nierzadko żyją bardzo skromnie. Mimo to niewłaściwym wydaje się kontynuowanie zasady nierównego traktowania rodzin biologicznych i zastępczych. W myśl omawianej ustawy te pierwsze obowiązują limity dochodowe dla świadczeń na pierwsze dziecko, w tych drugich żadne limity nie obowiązują. Uważamy, że w tej kwestii powinna być zachowana zasada równości i sprawiedliwości.

Wyrażamy nadzieję, że proponowane zmiany zostaną wzięte pod uwagę w pracach nad ostatecznym brzmieniem ustawy.

Z poważaniem,  
w imieniu Zarządu Fundacji



Małgorzata Lusar