

Decyzja  
Prezydium KK  
nr 60/17

ws. opinii o projekcie ustawy MRPiPS o zmianie niektórych ustaw związanych  
z systemami wsparcia rodzin

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” wnosi następujące uwagi do projektu ustawy Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27.04.2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin.

Zmiany w ustawie o świadczeniach rodzinnych dotyczące uszczelnienia i ujednoczenia systemu weryfikacji dochodów osób ubiegających się o świadczenia rodzinne i wychowawcze Prezydium KK ocenia pozytywnie.

Uwagi szczegółowe:

1. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1518 i 1579 oraz z 2017 r. poz. 60, 624 i 777):

Wątpliwości budzą zmiany zaproponowane w art. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdzie dodaje się ust. 4c, który wyłącza stosowanie przepisów dotyczących utraty i zyskania dochodu w sytuacji, gdy wnioskodawca lub członek rodziny utraci dochód z tytułu zatrudnienia i w okresie 3 miesięcy od daty utraty dochodu ponownie uzyska dochód u tego samego pracodawcy, zleceniodawcy lub zamawiającego dzieło lub ponownie rozpocznie pozarolniczą działalność gospodarczą. Zaproponowany okres 3 miesięczny, jako sugerujący czas, na który wnioskodawca pozbawia się celowo dochodów na rzecz otrzymania uprawnień do świadczeń wydaje się stanowczo zbyt długi. Nie można założyć, że działalność gospodarcza lub wykonywanie zlecenia przerwane na 3 miesiące może być powodowane jedynie w celu uzyskania uprawnień do świadczenia wychowawczego. Bywają sytuacje losowe, w których rzeczywiście może się zdarzyć przerwanie działalności na stosunkowo niedługi okres czasu (np. choroba zleceniodawcy, zawieszenie współpracy ze względów na wahania koniunktury czy prace sezonowe). Prezydium KK proponuje skrócenie okresu ograniczenia wynikającego z projektowanego ust. 4c.

W zmienianym art. 10 ust. 2 uściśla się zasadę przyznawania dodatku wychowawczego na jedno dziecko niezależnie od liczby dzieci, na które został przyznany.

Zapis ten budzi wątpliwości, zwłaszcza w świetle Uchwały Najwyższego Sądu Administracyjnego z dn. 24 czerwca 2014 r. (sygn. akt I OPS 15/13), zgodnie z którą dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1456 ze zm.), w przypadku korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, przysługuje do zasiłku rodzinnego na każde z tych dzieci. Należy podkreślić, że dodatek ten przyznawany jest na dzieci w rodzinach najuboższych i zdaniem NSZZ „Solidarność” ograniczanie wsparcia takim rodzinom jest sprzeczne z deklaracjami rządu i niesprawiedliwe społecznie.

W art. 19 uchyla się ust. 3, który mówi, że wysokość zasiłku rodzinnego nie może być niższa niż kwota 40% wartości koszyka żywnościowego dla danej grupy wieku ustalonej w badaniach prognozy wsparcia dochodowego rodzin. Prezydium KK nie wyraża zgody na wykreślenie granicy, poniżej której nie można określić wysokości wsparcia rodzin ubogich. Mechanizm ten został wypracowany wspólnie przez partnerów społecznych w celu ustanowienia „wentylu” bezpieczeństwa, gwarantującego minimalne standardy wsparcia rodzin, wyliczone przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Wdrożenie nowego świadczenia na rzecz rodzin z dziećmi w formie Programu „Rodzina 500+” nie może być uzasadnieniem do obniżania zabezpieczenia grup, które nowymi rozwiązaniami nie są objęte np. rodziny z uczącymi się dziećmi w wieku 18+. Zwracamy uwagę, że do tych zmian nie dołączono uzasadnienia, tym bardziej propozycja jest zupełnie nie zrozumiała.

Ponadto w art. 32 w ramach przepisów końcowych do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin proponuje się utrzymanie wysokości zasiłków rodzinnych i dodatków do nich na poziomie ustalonym na okres od 1.11.2015 r. do 31.10.2017 r. Tym samym rząd odstępuje od planowanego i ogłoszonego rozporządzeniem RM z dnia 7 sierpnia 2015 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny i specjalny zasiłek opiekuńczy, wysokości świadczeń rodzinnych oraz wysokości zasiłku dla opiekuna, podwyższenia kwot zasiłków, planowanych na dzień 1.11.2017 r. Proponowana zmiana nie może być zaakceptowana przez NSZZ „Solidarność”. Prezydium KK przypomina, że świadczenia rodzinne kierowane są do rodzin najuboższych, których dochody są określone na bardzo niskim poziomie. Nie do przyjęcia jest argumentacja, że świadczenie wychowawcze ustalone na poziomie dużo wyższym rekompensuje ubogim rodzinom zaniechanie podwyższenia świadczeń. Jeżeli nawet są to niewielkie kwoty, nie można

zakładać, że rodziny, które z nich skorzystają, nie odczują tej zmiany. Ograniczenie wzrostu świadczeń rodzinnych doprowadzi do ich deprecjacji, a dalej do obniżenia ich rangi. System świadczeń rodzinnych powinien wspierać rodziny najpierw najuboższe, a w dalszym etapie, w miarę dostępnych środków, rodziny o wyższych dochodach. Zaproponowane działanie zaprzecza wyrażanej niejednokrotnie przez MRPiPS troskę o rodziny najuboższe.

Jednocześnie w tym samym artykule ust. 3 proponuje się odejście od weryfikacji kwot zasiłków rodzinnych określonych w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz zasiłków dla opiekunów określonych w art. 10. ust. 2 ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. Uzasadnieniem zmian jest ujednoczenie przepisów o weryfikacji wysokości świadczeń z przepisami dotyczącymi świadczeń wychowawczych (Rodzina 500+). Zmiana ta jest nie do zaakceptowania, gdyż praktycznie pozbawia partnerów społecznych możliwości wpływania na politykę rządu wobec najuboższych rodzin w ramach prac w Radzie Dialogu Społecznego. Ponadto miejsce usytuowania w przepisach przejściowych wydaje się niewłaściwe, a zaproponowana konstrukcja przepisu budzi poważne wątpliwości, które będą rodziły problemy interpretacyjne. Niejasne jest czy brak weryfikacji będzie obowiązywał w przyszłym roku, czy też projektodawca rezygnuje z określonego sposobu weryfikacji w ogóle.

Wobec potrzeby ujednoczenia przepisów dotyczących weryfikacji wysokości świadczeń na rzecz rodziny, do ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, należy wpisać zasady określone ustawą o świadczeniach rodzinnych. Przypominamy, że NSZZ „Solidarność” decyzją Prezydium KK z dn. 21 stycznia 2016 r. nr 16/16, pozytywnie zaopiniowała propozycje zasad weryfikacji świadczenia wychowawczego przedstawionych w projekcie ustawy z dn. 22 grudnia 2015 r. MRPiPS o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, z zastrzeżeniem, że weryfikacja powinna odbywać się corocznie, tak aby uwzględnić zmieniające się realia ekonomiczne wpływające na poziom życia rodzin w Polsce. Niestety zapis ten zniknął z projektu ustawy w trakcie prac legislacyjnych.

2. Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2016 r. poz. 157 oraz z 2017 r. poz. 60).

Inicjatywa zmian w *ustawie o opiece nad dzieckiem do lat 3* jest podyktowana przede wszystkim potrzebą zwiększenia liczby miejsc w placówkach dla najmłodszych dzieci. Jak wynika z analiz MRPiPS w ponad 70% gmin w Polsce brak jest jakichkolwiek instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Dlatego w opinii NSZZ „Solidarność”, taka inicjatywa znajduje uznanie i zasługuje na poparcie.

Pozytywnie oceniamy zmiany polegające na rozszerzeniu listy podmiotów, które mogą założyć żłobek lub klub dziecięcy oraz możliwości łączeniu ich z przedszkolami. Podobnie oceniamy zmiany w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych oraz zwolnienia z opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania i użytkowania wieczystego nieruchomości, czy zmiany w sprawozdawczości, zwłaszcza podanie liczby osób zatrudnionych w żłobku lub w klubie dziecięcym według stanowisk, obejmujące również stanowiska osób z obsługi).

Jednocześnie Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” zwraca uwagę na te rozwiązania, które w przedmiotowym projekcie budzą istotne wątpliwości, zwłaszcza w zakresie obniżenia standardów świadczonych usług w placówkach, w których podopiecznymi są małe dzieci.

Uwagi szczególne:

Art. 15 ust. 2 i 3 określa liczbę opiekunów w grupie dziecięcej. W stosunku do grupy dzieci do 1 roku życia i grupy, w której jest dziecko niepełnosprawne lub wymagające szczególnej opieki, nadal na 1 opiekuna przypada pięcioro dzieci. Jeden opiekun opiekuje się grupą ośmiorga dzieci w wieku od 1 r.ż. do 2 lat. Nowelizacja ustawy zwiększa liczbę dzieci powyżej 2 r.ż. do dziesięciu na 1 opiekuna. Propozycja ta wzbudza duży niepokój. Zwiększenie liczby dzieci pod opieką wychowawcy, zwiększa nie tylko obciążenie pracownika, ale jednocześnie obniża poczucie bezpieczeństwa jego podopiecznego. Dzieci w tej grupie wiekowej, mają bardzo duże oraz specyficzne potrzeby rozwojowe. Konieczność nauki dzieci samodzielności i samoobsługi, kontroli potrzeb fizjologicznych, umiejętności panowania przez dziecko nad emocjami, wymaga bardzo często indywidualnego podejścia w zależności m.in. od wieku dziecka. Opiekunowie mają za zadanie wychowywać dzieci, przygotować je w jak najlepszy sposób do następnego etapu edukacji, a nie tylko dbać o ich bezpieczeństwo i ich doglądać. Od dzieci przedszkolnych wymaga się sygnalizowania potrzeb fizjologicznych, samodzielności i samoobsługi w trakcie jedzenia, ubierania się i zabawy a dzieci żłobkowe trzeba tego nauczyć. Instytucje opieki nad małym dzieckiem charakteryzują się dużą rotacją wiekową, trudno zatem byłoby dopasować liczbę opiekunów do specyfiki grupy przy każdej jej zmianie.

Proponowany zapis ust. 2 pkt 2 dotyczy już tylko standardów ilościowych tj. obniżenia kosztów prowadzenia żłobka poprzez zwiększenie liczby dzieci na pracownika/zmniejszenie liczby pracowników z uwagi na wiek dzieci (porównywalny do dzieci przedszkolnych). Prezydium KK przypomina, że w żłobku realizowane są funkcje: opiekuńcza, wychowawcza oraz edukacyjna, czas pracy wychowawców wynosi 40 godz. tygodniowo, a wymiar urlopu to maksymalnie 26 dni. Natomiast w przedszkolu liczba godzin

obowiązującego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych wynosi 25 tygodniowo, wymiar urlopu to 35 dni.

W art. 7 ust. 2, wprowadza zmiany, co do liczby dzieci objętej opieką w klubie dziecięcym. Niestety przepisy nie przewidują takiego ograniczenia w grupach objętych opieką żłobkową, pomimo faktu, że od lat środowisko opiekunów żłobkowych zgłasza postulat ograniczenia liczebności grupy dziecięcej w żłobku do 25 dzieci. W żłobkach grupa dziecięca w zależności od warunków lokalowych może liczyć 45- 50 dzieci, a nawet więcej. Dla małych dzieci tak liczna grupa jest środowiskiem nienaturalnym i nie stwarza warunków do prawidłowego rozwoju, zwłaszcza psychicznego, zaś opiekunom trudno będzie realizować program opiekuńczo-wychowawczy i zaspakajać indywidualne potrzeby dziecka. Prezydium KK ponawia wnioski o ustalenie górnej liczby dzieci objętych opieką w grupie żłobkowej.

Prezydium KK negatywnie ocenia propozycje zapisu art. 18b zezwalającego na miejsce czasowo nieobecnego dziecka przyjęcie innego dziecka. Okres adaptacji dziecka trwa od 2 tygodni do miesiąca a niekiedy nawet dłużej. Każde nowo przyjęte dziecko przechodzi różnie okres adaptacji w nowym miejscu – często jest płacz, krzyk, agresja, co dezorganizuje pracę w grupie dziecięcej i negatywnie wpływa na dzieci, które już zaadaptowały się do pobytu w placówce. Nie warto więc narażać dziecka na stres, który zawsze ma miejsce przy rozstaniu z rodzicami i nie pozostaje bez wpływu na rozwój dziecka, by zapewnić tylko chwilowy pobyt w żłobku lub klubie dziecięcym.

Prezydium KK nie akceptuje propozycji obniżenia wymogów kwalifikacyjnych dla opiekunów w żłobku lub klubie dziecięcym, dopuszczając do pracy z małym dzieckiem osoby bez wykształcenia kierunkowego, jedynie po kursach oraz zaledwie z rocznym doświadczeniem w pracy z dziećmi. Opieka nad małym dzieckiem wymaga szczególnej wrażliwości oraz kompetencji, dlatego osoby opiekujące się grupą najmniejszych dzieci powinny zawsze wykazywać się szczególnymi kwalifikacjami. Ponadto obniżają rangę zawodu opiekuna dziecięcego, ogranicza się jakość wykonywanej przez niego pracy. Jednocześnie w załączniku nr 3 wprowadza się nowe stanowisko „asystent opiekuna”, bez określenia jego roli, zadań i kwalifikacji. Prezydium KK może zaakceptować wprowadzenie nowego wsparcia w osobie asystenta opiekuna, jedynie pod warunkiem ustanowienia minimalnych wymagań kwalifikacyjnych ww. asystentów.

Zgodnie z art. 22 przedmiotowej ustawy „Żłobek i klub dziecięcy zapewniają przebywającym w nim dzieciom wyżywienie zgodnie z wymaganiami dla danej grupy wiekowej wynikającymi z aktualnych norm żywienia dla populacji polskiej, opracowanych przez Instytut Żywności i Żywienia”. Zdaniem NSZZ „Solidarność” uzasadnionym jest więc

określenie modelowej racji pokarmowej dla dziecka w wieku 13-36 miesięcy.

Zmiana zaproponowana w art. 24 ustawy, polega na ograniczeniu minimalnej liczby sal w placówce z dwóch do jednej, co oznacza, że przyjmuje się, że na jednej sali cała liczna grupa dzieci bawi się, spożywa posiłki i śpi. W takich warunkach trudno pracować w niewielkich podgrupach z małymi dziećmi, które przebywając w ciągłym hałasie i tłoku są narażone na stres i choroby. Dziecko zmęczone czy śpiące nie może odpocząć poza wyznaczoną porą leżakowania. Dzieci w wieku 20 tyg. do 2 lat są za małe, aby nie miały wydzielonego pomieszczenia do spania/drzemki lub odpoczynku w czasie dnia. Niezmienny porządek dnia jest jednym z warunków zapewnienia dziecku bezpieczeństwa emocjonalnego. Prezydium KK wnosi o pozostawienie aktualnie obowiązujących przepisów art. 24 w niezmiennym brzmieniu.

Prezydium KK nie akceptuje propozycji zmiany art. 25 nowelizowanej ustawy obniżającej wymagania lokalno-sanitarne dla klubów dziecięcych, szczególnie gdy jednocześnie dopuszcza się w nich do objęcia opieką dzieci w wieku już od 20 tygodnia życia. Bezpieczeństwo najmniejszych dzieci nie może być bagatelizowane, jedynie ze względów na fakt, że dzieci w klubach przebywają krócej niż w żłobkach. Potrzeba zwiększenia dostępności instytucji opieki nad dzieckiem do lat 3 nie może być realizowane kosztem bezpieczeństwa małych podopiecznych tych instytucji.

Zaniepokojenie budzi propozycja zawarta w art. 38 ust. 1a, który mówi o zwiększonej liczbie dzieci: do 8 na jednego opiekuna dziennego, któremu ma pomagać sprawować opiekę co najmniej jeden z rodziców. Wsparcia opiekuna przez rodzica, który nie posiada odpowiednich kwalifikacji, ani nie podlega żadnym badaniom lekarskim, obniży nie tylko bezpieczeństwo i jakość opieki, ale także warunki sanitarne sprawowanej opieki. Może także doprowadzić do obejścia prawa w zakresie wymogów kwalifikacyjnych wobec opiekunów. Zdaniem NSZZ „Solidarność” propozycja ta wymaga uszczegółowienia w zakresie minimalnych wymogów kwalifikacyjnych wobec wspierającego opiekuna rodzica.

Negatywnie oceniamy propozycję zmiany w art. 51 ust. 1 pkt. 1 i 2 polegającą na obniżeniu podstawy składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne do 50% wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę opłaconych przez ZUS za nianie. Mimo, że jest to najdroższa forma opieki nad dziećmi, to jednocześnie najbardziej korzystna dla rozwoju dziecka i jego zdrowia. Zwiększone obciążenie rodziców opłatami za ubezpieczenie społeczne może przyczynić się do ograniczenia rejestrowanego zatrudnienia niań. Biorąc pod uwagę możliwość zmniejszenia dochodów z tytułu PIT, na skutek odejścia od rejestrowego zatrudnienia niań, trudno doszukać się w tym rozwiązaniu oszczędności. Należy zauważyć,

że projektodawca nie oszacował kosztów związanych z tą formą wsparcia rodzin tak więc można przypuszczać, że koszty te są marginalne.

Prezydium KK NSZZ „Solidarność” zgadza się z opinią o potrzebie zmian legislacyjnych w zakresie rozwoju opieki instytucjonalnej nad dziećmi do lat 3. Jednocześnie wyraża głębokie zaniepokojenie faktem, że proponowane zmiany nie zostały poparte analizą ich wpływu na bezpieczeństwo lokalowo-sanitarne sprawowanej opieki instytucjonalnej. Brak jest oceny wpływu zmian na bezpieczeństwo zarówno epidemiologiczne jak i fizyczne przebywających w klubach dzieci. Nie potwierdzono także opiniami autorytetów wpływu zaproponowanych zmian na rozwój psycho-fizyczny najmniejszych, czyli najbardziej wrażliwych dzieci objętych opieką określoną zmieniającymi aktami prawnymi.

3. Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. poz. 195 i 1579 oraz z 2017 r. poz. 60, 245, 624 i 777).

W art. 7 po ust. 3 dodaje się ust. 3a, który wyłącza stosowanie przepisów dotyczących utraty i zyskania dochodu w sytuacji, gdy wnioskodawca lub członek rodziny utraci dochód z tytułu zatrudnienia i w okresie 3 miesięcy od daty utraty dochodu ponownie uzyska dochód u tego samego pracodawcy, zleceniodawcy lub zamawiającego dzieło lub ponownie rozpocznie pozarolniczą działalność gospodarczą. Zaproponowany okres 3 miesięczny, jako sugerujący czas, na który wnioskodawca pozbawia się celowo dochodów na rzecz otrzymania uprawnień do świadczeń wydaje się stanowczo zbyt długi. Nie można założyć, że działalność gospodarcza lub wykonywanie zlecenia przerwane na 3 miesiące może być powodowane jedynie w celu uzyskania uprawnień do świadczeń. Bywają sytuacje losowe, w których rzeczywiście może się zdarzyć przerwanie działalności na stosunkowo niedługi okres czasu (np. choroba zleceniodawcy, zawieszenie współpracy ze względów na wahania koniunktury lub prace sezonowe). Prezydium KK proponuje rozważyć skrócenie okresu ograniczenia wynikającego z projektowanego ust. 3a.

Tym samym Prezydium KK NSZZ „Solidarność” potwierdza aktualność opinii wyrażonej ww. decyzji Prezydium nr 16/16 w zakresie dotyczącym:

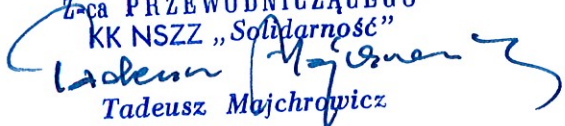
Art. 4 ust. 3 – ograniczenia wsparcia rodziny ze względu na osiągnięcie wieku 18 lat przez dziecko, niezależnie od tego czy nadal się uczy czy nie. Wobec reformy systemu oświaty i podwyższenia obowiązkowego wieku szkolnego dzieci, postulat objęcia wsparciem rodzin z uczącymi się pełnoletnimi dziećmi jest tym bardziej aktualny.

Art. 5 ust. 3 - ustalenia progów dochodowych uprawniających do otrzymania świadczenia wychowawczego. Progi dochodowe ustalone na poziomie poniżej minimum socjalnego,

sprawiają, że świadczenie to, pomimo intencji rządu, staje się świadczeniem socjalnym, obejmującym przede wszystkim najuboższe rodziny z dziećmi. Niestety, rozwiązania zaproponowane w projekcie przedstawionej ustawy nie odnoszą się do kwestii wysokości progów dochodowych. Utrzymanie progów dochodowych określających, jako kryterium wsparcia świadczeniem wychowawczym, przy jednocześnie zachowanym braku górnej granicy dochodowej dla wnioskodawców o ponadprzeciętnych dochodach jest niesprawiedliwością społeczną, której NSZZ „Solidarność” nadal nie akceptuje.

Gdańsk, 16 maja 2017 r.

Prezydium KK  
NSZZ „Solidarność”

Z-ca PRZEWODNICZĄCEGO  
KK NSZZ „Solidarność”  
  
Tadeusz Majchrzyc