KANCELARIA
SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 3 października 2022 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 808)

I. Cel i przedmiot ustawy

Podstawową część ustawy przyjętej przez Sejm 15 września 2022 r. stanowi nowelizacja ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – zawarto w niej 72 zmiany, które są nowymi rozwiązaniami, niektóre zaś mają charakter uzupełniający lub porządkujący dotychczasowe regulacje. Głównym celem ustawy jest rozwój pieczy zastępczej, przyspieszenie jej deinstytucjonalizacji, w tym także derejonizacja organizacji rodzinnej pieczy zastępczej oraz zachęta do przysposabiania dzieci starszych (w wieku powyżej 7 lat).

Generalnie trzeba wskazać, że proponowane zmiany ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej uwzględniają dotychczasową, 10-letnią, praktykę stosowania jej uregulowań i zmierzają w kierunku przyjętym w 2011 r. tj. oparcia pieczy zastępczej na formach rodzinnych, ograniczając rolę pieczy instytucjonalnej, w szczególności placówek opiekuńczo-wychowawczych. Ustawa ma usprawniać istniejący system pieczy zastępczej, a jej regulacje – wspierać rozwój rodzinnych form pieczy, poprawiać organizację procedur adopcyjnych oraz zapewniać dobre przygotowanie rodzinom adopcyjnym.

Spośród licznych zmian zawartych w nowelizacji trzeba wskazać na zapewnienie osobom przysposabiającym, na takich samych prawach jak rodzicom biologicznym, dostępu do świadczeń – świadczenia rodzicielskiego, uregulowanego w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 615), a także jednorazowego świadczenia, wynikającego z ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży

ul. Wiejska 6/8, 00-902 Warszawa, tel. 22 694 94 01, faks 22 694 91 06, e-mail: Bozena.Langner@senat.gov.pl

i rodzin „Za życiem” (Dz. U. z 2020 r. poz. 1329), z tytułu urodzenia dziecka, u którego zdiagnozowano ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą jego życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu. Istotne jest podwyższenie wieku granicznego przysposabianego dziecka - do ukończenia przez nie 14. roku życia. Ponadto rodzicom adopcyjnym przyznaje się uprawnienia rodzicielskie wynikające z Kodeksu pracy (urlop na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlop rodzicielski, urlop ojcowski). Konsekwencją rozwiązań wprowadzanych do Kodeksu pracy są zmiany w przepisach dotyczących zasiłku macierzyńskiego, o którym mowa w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 1732) oraz w przepisach dotyczących zasiłku macierzyńskiego, regulowanego w ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2022 r. poz. 933 i 1155).

Aby zapewnić bezpieczeństwo dzieciom objętym pieczą, przyjęto przepisy mające zwiększyć kontrolę w stosunku do osób związanych z organizacją i pełnieniem pieczy zastępczej, poprzez obowiązkową weryfikację ich w Rejestrze Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym[1] Tak więc rodziną wspierającą, kandydatem do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, rodziną zastępczą, kandydatem do prowadzenia rodzinnego domu dziecka, osobą prowadzącą rodzinny dom dziecka, rodziną pomocową, kandydatem do przysposobienia dziecka, osobą podejmującą się wspierania działań wychowawczych (o której mowa w art. 96 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej), kierownikiem, dyrektorem, osobą zatrudnioną, osobą świadczącą usługi lub wolontariuszem w jednostce organizacyjnej wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka nie może być osoba, której nazwisko figuruje w bazie danych w/w Rejestru. Sprawdzeniu będą podlegać osoby nowo zatrudniane, jak i zatrudnione w dniu wejścia w życie ustawy w jednostkach systemu oraz za każdym razem po powzięciu informacji o prowadzonym postępowaniu. Wymóg niefigurowania w Rejestrze Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym dotyczy także asystenta rodziny, kierownika placówki wsparcia dziennego, osoby pracującej z dziećmi w placówce wsparcia dziennego, osoby zatrudnionej w placówce wsparcia dziennego, niebędącej kierownikiem, osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i przy pracach gospodarskich, koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego,

---

[1] zgodnie z ustawą z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym (Dz. U. z 2020 poz. 155 i z 2022 r. poz. 1700), art. 4 ust 1 pkt 4.

interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego, osoby pracującej z dziećmi w placówce opiekuńczo-wychowawczej, dyrektora ośrodka adopcyjnego, a także osoby pracującej w ośrodku adopcyjnym, zajmującej się prowadzeniem procedur przysposobienia lub przygotowaniem osób zgłaszających gotowość do przysposobienia dziecka.

Jednocześnie ustawa łagodzi dotychczasowe wymogi kwalifikacyjne dla określonych kategorii osób związanych z pieczą zastępczą – osób pracujących w placówce wsparcia dziennego na stanowisku kierownika, wychowawcy i opiekuna dziecięcego, umożliwiając zatrudnienie w tym charakterze również osób legitymujących się wykształceniem wyższym na dowolnym kierunku oraz przygotowaniem pedagogicznym uprawniającym do wykonywania zawodu nauczyciela (z zachowaniem wymogu bycia nienotowanym w bazie danych Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym).

Istotną kwestią jest wprowadzenie jednolitego systemu teleinformatycznego, który ma posłużyć przy podejmowaniu decyzji o umieszczeniu dziecka w odpowiedniej dla niego formie pieczy zastępczej, wskazując wolne miejsca. Minister właściwy do spraw rodziny rejestru utworzy rejestr obejmujący wykazy:

– dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej oraz osób niepełnoletnich opuszczających rodzinną pieczę zastępczą, z podziałem na dzieci umieszczone lub przebywające w poszczególnych formach rodzinnej pieczy zastępczej oraz formach instytucjonalnej pieczy zastępczej,

– osób, które uzyskały, pozytywną albo negatywną, wstępną kwalifikację do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka,

– kandydatów zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka,

– rodzin zastępczych z podziałem na rodziny zastępcze spokrewnione, niezawodowe albo zawodowe,

– rodzinnych domów dziecka,

– placówek opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych oraz interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych,

– osób usamodzielnianych.

Ustawa przewiduje zmiany dotyczące wynagrodzenia dla rodziny zastępczej zawodowej oraz dla prowadzących rodzinne domy dziecka, które w dotychczasowym stanie prawnym są utrzymane na poziomie nie mniejszym niż 2000 zł, projekt natomiast zakładał poziom nie mniej niż 3100zł, ostatecznie Sejm przyjął kwotę wynagrodzenia 4100 zł. Zmiana wysokości wynagrodzenia będzie dotyczyła także rodzin pomocowych, ponadto ustawa dokonuje zmiany w zakresie sposobu waloryzacji wynagrodzeń i otrzymywanych świadczeń (w tym na pokrycie kosztów utrzymania), wiążąc ją z korzystniejszym niż dotychczas wskaźnikiem tj. wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Nowelizacja zawiera uregulowanie zasad szczególnego nadzoru nad pomieszczeniami w placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej oraz interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym, a także terenem wokół placówki albo ośrodka, oraz stosowaniem środków technicznych umożliwiających rejestrację obrazu (monitoring).

Przewidziano uregulowania zmierzające do poprawy sytuacji osób usamodzielnianych, po opuszczeniu pieczy, m. in. rozszerzono zakres podmiotowy osób, które mogą być opiekunami *usamodzielnienia*, obejmując nim także pracownika organizacji pozarządowej w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, z późn. zm.) lub inną osobę wyznaczoną przez tę organizację do pełnienia tej funkcji, za istotne trzeba także uznać zniesienie kryterium dochodowego dla udzielania pomocy finansowej usamodzielnianym wychowankom pieczy.

W nowelizacji zmienia się: ustawę z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, ustawę z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, ustawę z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, ustawę z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, ustawę z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ustawę z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, ustawę z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawę z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, ustawę z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, ustawę z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, ustawę z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”, ustawę z dnia

17 września 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw, ustawę z dnia 17 listopada 2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym, a także ustawę z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej. Zakres dokonywanych w nich zmian jest zasadniczo uwarunkowany zmianami w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, która wchodzi w życie z dniem 31 października 2022 r.; ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw, która wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 1 stycznia 2022 r. i ustawy o ekonomii społecznej, która zacznie obowiązywać z dniem 30 października 2022 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Rządowy projekt ustawy wpłynął do Sejmu 1 lipca 2022 r. (druk nr 2429). Pierwsze czytanie odbyło się 21 lipca 2022 r., na 59. posiedzeniu Sejmu, następnie projekt skierowano do rozpatrywania w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Komisja wprowadziła poprawki mające na celu m. in.:

– stworzenie możliwości pozostawania w pieczy zastępczej do ukończenia 25. roku życia przez dzieci (osoby) orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, mimo niekontynuowania przez nie nauki,

– uściślenie zakresu danych umieszczanych w wykazie dzieci przebywających w pieczy zastępczej również o PESEL, a nie tylko imię i nazwisko rodziców zastępczych, osoby prowadzącej rodzinny dom dziecka i osoby kierującej placówką opiekuńczo-wychowawczą, regionalną placówką opiekuńczo-terapeutyczną lub interwencyjnym ośrodkiem preadopcyjnym,

– umożliwienie udostępniania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych danych zawartych w wykazach gromadzonych w rejestrze systemu pieczy zastępczej, w celu odpowiedniej weryfikacji danych osób ubiegających się o dofinansowanie opłaty za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna,

– uregulowanie podstawy prawnej do opracowywania przez ministra właściwego do spraw rodziny programów służących promocji rodzicielstwa,

– umożliwienie ministrowi właściwemu do spraw rodziny wydania rozporządzenia, które będzie określać standardy usług świadczonych przez podmioty zapewniające opiekę dzieciom w wieku do lat 3.

W drugim czytaniu, na 61. posiedzeniu Sejmu, 15 września br. zgłoszono 43 poprawki, które dotyczyły przede wszystkim ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, jak m. in. wysokości kwot udzielanej pomocy, a także zasad działania pieczy zastępczej oraz jej organizacji, a ponadto uprawnień rodzicielskich regulowanych przez Kodeks pracy, które stosuje się na zasadzie analogii w stosunku do osób dokonujących albo zamierzających dokonać przysposobienia. Komisja rekomendowała Sejmowi odrzucenie większości z nich.

W trzecim czytaniu Sejm przyjął poprawki polegające na:

– zwiększeniu wynagrodzenia zastępczej rodziny zawodowej oraz prowadzącego rodzinny dom dziecka z przewidzianej w projekcie rządowym kwoty 3100 zł do 4100 zł,

– wyeliminowaniu kryterium dochodowego przy przyznawaniu pomocy na usamodzielnienie się oraz na zagospodarowanie się, przez wychowanków pieczy zastępczej,

a także modyfikujące ustawę o ekonomii społecznej oraz dokonujące korektę przepisów o wejściu w życie ustawy.

Ustawa została przyjęta 444 głosami za, nikt nie był przeciwny, jedna osoba się wstrzymała.

III. Uwagi

Trzeba zauważyć, że w trakcie prac nad projektem ustawy w Sejmie, w następstwie przyjęcia poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu, zmieniono zakres przedłożenia, wykraczając tym samym poza dopuszczalny konstytucyjnie zakres poprawki sejmowej. Projekt ustawy został uzupełniony o zmiany w ustawie: o Karcie Dużej Rodziny (art. 14), o spółdzielniach socjalnych (art. 11) i o ekonomii społecznej (art. 19). Zmieniono ponadto przepis o wejściu ustawy w życie, zapewniając wcześniejsze o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej i związanych z nią innych nowelizacji zawartych w art. 1-19, z wyłączeniem art. 11 i art. 19.

Nie negując potrzeby i zasadności wprowadzenia zmian w w/w ustawach, trzeba mieć na względzie, że zakres poprawki Sejmu, podobnie jak zakres poprawki Senatu, jest ograniczony, co wynika przede wszystkim z art. 118 i art. 119 Konstytucji. Problematyka zakresu poprawki Sejmu była wielokrotnie przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, który wypowiadał się w tej materii w orzeczeniach, spośród których można wskazać wyrok z 24 marca 2004 r. (K 37/03), wyrok z 24 marca 2009 r. (K 53/07) czy też wyrok z 7 listopada 2013 r. (K 31/12).

Wymóg rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1 Konstytucji) oznacza konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdą się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na analizowanie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej, a w szczególności na etapie drugiego czytania.

Poprawki zgłaszane na etapie sejmowego postępowania ustawodawczego powinny pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym więź ta powinna mieć wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu powinny pozostawać w odpowiedniej relacji z jego treścią, zmierzając do modyfikacji pierwotnej treści projektu (por. wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2009 r. (P 11/08).

Aczkolwiek można zauważyć potrzebę wprowadzenia przepisów zawartych w ustawie Karta Dużej Rodziny, to należy podkreślić, że jej nowelizacja nie ma związku z zakresem przedłożenia, brak także informacji dotyczących skutków finansowych, które należą do istoty tej ustawy. Jeżeli chodzi o ustawy: o spółdzielniach socjalnych i ekonomii społecznej, to niewątpliwie korygują kwestie wymagające pilnego sprostowania, ale ich związek z przedłożeniem jest nazbyt luźny i przekraczają materię objętą celem i zakresem przedmiotowym projektu zawartego w druku sejmowym nr 2429. W pracach parlamentarnych brak ponadto materiału wykazującego przeprowadzoną analizę ich uregulowań, podobnie jak ustawy nowelizowanej w art. 17 (o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw), która notabene wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 1 stycznia 2022 r., w uzasadnieniu szeroko naświetlającym kwestie usprawniania systemu pieczy zastępczej,

brak odniesienia się do zmiany tej, a także w/w ustaw, również aspekcie jej skutków finansowych.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że wprowadzenie przepisów art. 11, art. 14 i art. 19 budzi wątpliwości co do zgodności z art. 118 ust. 1 i 3 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji ze względu na to, że zostały wprowadzone do ustawy bez dochowania trybu wymaganego dla postępowania ustawodawczego w Sejmie.

Bożena Langner
Główny legislator