



ORDO IURIS

INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ

Warszawa, 18 maja 2017 r.

**Ministerstwo Rodziny, Pracy i
Polityki Społecznej**

Ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

Szanowni Państwo,

w związku z ogłoszeniem w dniu 27 kwietnia 2017 r. przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin, Instytut na rzecz Kultury Prawnej *Ordo Iuris* przedstawia uwagi do ww. projektu w ramach konsultacji społecznych. Mamy nadzieję, że będą one pomocne przy doprecyzowaniu ostatecznego kształtu zmian prawnych służących polskiej rodzinie.

Prof. Aleksander Stępkowski
Prezes Zarządu Instytutu
na rzecz Kultury Prawnej *Ordo Iuris*

Dr Tymoteusz Zych
Członek Zarządu Instytutu
na rzecz Kultury Prawnej *Ordo Iuris*



ORDO IURIS

INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ

Uwagi do projektu ustawy z dnia 27 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin

Projekt ustawy z dnia 27 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin przewiduje modyfikację m.in. przepisów ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3.¹, których zasadniczym celem jest rozwiązanie problemu niewystarczającej liczby miejsc w żłobkach i klubach dziecięcych. Tworzy on system preferujący instytucjonalne formy opieki nad dziećmi, podnosi koszty zatrudnienia niani i nie honoruje pracy opiekuńczo-wychowawczej rodzica.

Założenia te są realizacją przyjętych przez Unię Europejską Celów Barcelońskich, które zakładały objęcie opieką instytucjonalną aż 90 % dzieci powyżej 3 lat i 33 % dzieci poniżej 3 lat do 2010 r.². Pomimo iż wytyczne te nie zostały osiągnięte, Komisja Europejska nadal naciska aby państwa członkowskie nadal wdrażały rozwiązania poprawiające zakładane Cele, upatrując w opiece nad dziećmi sprawowaną przez matkę główną przyczynę nierówności kobiet i mężczyzn. Zdaniem Komisji macierzyństwo jest powodem niskiej obecności kobiet na rynku pracy, przy czym wykonywana w tym czasie działalność opiekuńczo – wychowawcza nie jest uznawana za pracę, choć spełnia wszystkie przesłanki pracy za wyjątkiem zarobkowości.

Zarówno Cele Barcelońskie, jak i przedstawione w projekcie zmiany w Polsce rozmijają się z deklarowanymi potrzebami i preferencjami rodzin. Badania przeprowadzone przez IPSOS w lutym 2017 r. na zlecenie Instytutu *Ordo Iuris* pokazały, że ponad 60% Polaków jest zdania, iż rodzice powinni mieć wybór, na jaką formę opieki nad dzieckiem zostaną przeznaczone środki publiczne. Niecałe 14% ankietowanych uważa, że władze publiczne powinny finansować tylko żłobki. Jednocześnie, w zakresie preferowanej formy opieki nad dziećmi w 2011 r. aż 85% ankietowanych wskazało na opiekunkę spośród najbliższej rodziny lub

¹ Dz. U. 2011 nr 45 poz. 235.

² Barcelona European Council, *Presidency Conclusions*, 15 i 16 marca 2002 r, SN 100/1/02 REV 1, s. 12; zob. więcej: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Cele barcelońskie. Rozwój struktur opieki nad dziećmi w Europie na rzecz trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM(2013) 322 final, s. 1.



ORDO IURIS

INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ

przyjaciół³. W tym samym czasie ponad połowa Polaków zadeklarowała, że nie chce posłać dziecka do żłobka. Podobne wyniki badań osiągnięto w innych krajach europejskich. Jedynie 11% matek chce podjąć pracę w pełnym wymiarze godzin, a 63% wolałoby mieć możliwość elastycznego kształtowania czasu pracy⁴.

1. Analiza postulowanych zmian w zakresie żłobków i klubów dziecięcych

Część proponowanych zmian organizacyjno - kadrowych w zakresie funkcjonowania żłobków i klubów dziecięcych należy ocenić pozytywnie jako prowadzące do uproszczenia procesu zakładania i funkcjonowania żłobków. Należy do nich doprecyzowanie ustawy, aby jednoznacznie podkreślić, że żłobki, kluby dziecięce i przedszkola mogą być prowadzone w jednym lokalu, nawet jeśli nie spełnia on norm przeciwpożarowych ZLII, gdy liczba dzieci nie przekracza 30. Również wprowadzenie możliwości podjęcia pracy w instytucji opieki nad dziećmi do 3 roku życia przez osoby, które ukończyły studia, jeżeli program obejmował przedmioty związane z opieką lub rozwojem małego dziecka, a ukończenie studiów nie prowadziło do uzyskania kwalifikacji wymienionych w dotychczasowej ustawie, pozwala na zwiększenie możliwości zatrudnienia wykwalifikowanych osób. Przy zwiększeniu zapotrzebowania na opiekę nad dziećmi rozwiązanie to zmniejszy problemy kadrowe.

Za pozytywne należy również uznać uproszczenie warunków lokalowo-sanitarnych, w szczególności odejście od dotychczasowego wymogu co najmniej dwóch pomieszczeń w żłobku i klubie dziecięcym na rzecz co najmniej jednego pomieszczenia przeznaczonego na pobyt dzieci. Zwolnienie z obowiązku podziału pomieszczeń ze względu na czas pobytu dzieci oraz pozwolenie na ustanowienie miejsca odpoczynku w tym samym pomieszczeniu co zwykły pobyt znacznie ułatwia utworzenie instytucji opieki przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednich standardów.

Postulowane stworzenie ram prawnych umożliwiających konsultację projektów żłobków z sanepidem i strażą pożarną, tak jak i zwolnienie klubów dziecięcych z obowiązku uzyskania

³ Badanie *Postawy matek małych dzieci wobec rozwoju i form opieki nad małymi dziećmi* zrealizowane przez MillwardBrown SMG/KRC na zlecenie Nutricia na próbie 734 matek dzieci w wieku 4–36 miesięcy. Badanie przeprowadzono między 30 maja a 24 czerwca 2011 r.

⁴ Survey of Mothers in Europe 2011 results, http://www.mmmeurope.org/ficdoc/2011-MMM_BROCHURE_What_Matters_Mothers_Europe.pdf, dostęp: 17 maja 2017 r.



ORDO IURIS

INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ

decyzji sanepidu jest znacznym ulepszeniem, jednak wciąż niewystarczającym. Wymagania stawiane klubom dziecięcym⁵ są nadal zbyt wysokie, by efektywnie umożliwiać zakładanie instytucji.

Negatywnie jednak należy ocenić postulowane wprowadzenie obowiązku zatrudnienia pielęgniarki lub położnej w klubie dziecięcym, w którym jest więcej niż 20 dzieci. Rozwiązanie to nie uwzględnia sytuacji rynkowej pielęgniarek i położnych - ostatnie badania wskazują na niedobór tych profesji. Dodatkowo, prowadziłyby to do zwiększenia kosztów, a tym samym dla części rodziców względy finansowe blokowałyby wybór preferowanej formy opieki nad dzieckiem. Należy również zaznaczyć, że choć zatrudnienie pielęgniarki i położnej miałyby na celu zapewnienie lepszej opieki nad dzieckiem, to kolejny postulat temu zaprzecza. Nowe przepisy zwiększyłyby bowiem liczbę dzieci pod pieczę jednego opiekuna do dziesięciu, jeżeli wszystkie miałyby ukończone 2 lata i żadne dziecko nie byłoby niepełnosprawne lub wymagające szczególnej opieki. Jest to zbyt duża liczba dzieci.

Jako dobre rozwiązanie natomiast warto uznać ustanowienie pierwszeństwa w zapisach do żłobków i klubów dziecięcych, dzieci z rodzin wielodzietnych, niepełnosprawnych i wymagających szczególnej opieki.

2. Analiza postulowanych zmian odnoszących się do dziennego opiekuna

Bardzo dobrą zmianę stanowi rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do zatrudnienia dziennego opiekuna na powiaty, województwa i instytucje państwowe, a przede wszystkim na osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Również sam opiekun mógłby założyć działalność gospodarczą i w jej ramach świadczyć usługi opieki. Rozwiązanie to pozwoli na łatwiejsze świadczenie usług dziennego opiekuna.

Sprzeciw budzi jednak ustanowienie zbyt dużej liczby dzieci pod opieką jednego opiekuna. Wzrost tej liczby do 8 lub 5 dzieci, jeżeli w grupie byłoby dziecko poniżej 1 roku życia, niepełnosprawne lub wymagające szczególnej opieki, nie zapewni odpowiednich warunków opiekuńczo - wychowawczych.

⁵ Por. §2 rozporządzenia ministra pracy i polityki społecznej z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzony żłobek lub klub dziecięcy.



ORDO IURIS

INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ

Odnosnie do warunków lokalowych, proponowany przepis stanowiący, iż dzienny opiekun i dzieci dysponują osobnym pokojem, a jeżeli opiekę sprawuje kilku opiekunów każdy powinien działać w oddzielnym pokoju, jest co prawda utrudnieniem, ale pozwala realnie ukrócić zjawisko funkcjonowania *de facto* żłobków w ramach dziennego opiekuna.

3. Analiza postulowanych zmian w odniesieniu do niani

Projekt niestety ogranicza możliwości rodziców w zakresie wyboru formy opieki. Proponowane zmiany mają bowiem na celu zmniejszenie dofinansowania z budżetu państwa kosztów zatrudniania niani - obniżeniu ulegnie podstawa, po przekroczeniu której składki na ubezpieczenie opłacają rodzice. W rezultacie zmian państwo finansowałoby składki na ZUS jedynie od podstawy stanowiącej maksymalnie połowę wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. Chociaż w uzasadnieniu nie powołano się na żadne wyliczenia, to arbitralnie stwierdzono, że niania jest najdroższą formą opieki nad dziećmi do lat 3. Pominęto przy tym rzeczywiste potrzeby rodziców oraz dobro dzieci, za cel stawiając objęcie aż 33% dzieci instytucjonalną opieką kolektywną, zgodnie z unijnymi dokumentami. Dążenie do finansowania jedynie opieki instytucjonalnej prowadzi do sytuacji, w której ze względów ekonomicznych rodzice będą zmuszeni oddawać dzieci do żłobków, jako jedynej dostępnej możliwości.

4. Stanowisko w zakresie wprowadzanych ustawą zmian

Projekt ustawy ma na celu ułatwienia w funkcjonowaniu żłobków, klubów dziecięcych i dziennej opieki tak, aby jak największa liczba dzieci do lat 3. była objęta opieką instytucjonalną. Administracyjna realizacja unijnych Celów Barcelońskich uderza wprost w rodzinę, która jako wartość konstytucyjna podlega ochronie ze strony państwa. Promowanie jedynie jednego modelu opieki zmusza rodziców do umieszczania potomstwa w instytucjach kolektywnych. Arbitralny wybór tej właśnie formy opieki nad dzieckiem ignoruje nie tylko rzeczywiste potrzeby rodziców, ale także wyniki badań odnoszące się do zdrowia dzieci w



ORDO IURIS

INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ

żłobkach oraz zalecenia Światowej Organizacji Zdrowia⁶, które jasno określają szkodliwy wpływ instytucjonalnych form opieki na rozwój maluchów. Pomimo więc wybranych pozytywnych rozwiązań, całość nowelizacji należy ocenić negatywnie, gdyż godzi ona w podmiotowość rodziców i ogranicza ich prawo do wyboru sposobu opieki i wychowywania dzieci.

⁶ Por. S. Loeb, M. Bridges, D. Bassok, B. Fuller, R. Rumberger, *How much is too much? The influence of preschool centers on children's social and cognitive development* NBER Working Paper No. 1181226, grudzień 2005 r., <http://www.nber.org/papers/w11812.pdf>, s. 4, s. 11, dostęp 17 maja 2017 r.; M. Groeneveld, M.H. van IJendoorn, *Stress, cortisol and well-being of caregivers and children in homebased child care: a case for differential susceptibility*, [w:] "Child Care health and Development", grudzień 2010 r., s. 78. World Health Organization, *Infant and young child feeding : model chapter for textbooks for medical students and allied health professionals.*, http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44117/1/9789241597494_eng.pdf?ua=1&ua=1, s. 5, dostęp 17 maja 2017 r.