RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Warszawa, 12 luty 2004 r.

36352

RPO-433434-03-XI/GR

Pan Profesor Jerzy Hausner
Wiceprezes Rady Ministrów
- Minister Gospodarki, Pracy
i Polityki Społecznej

Szanowny Panie Premierze,

Problemy związane z finansowaniem i organizacją rodzinnych domów dziecka oraz potrzeba dopracowania regulacji w tym zakresie stały się na początku ubiegłego roku przedmiotem wstępnych uzgodnień, a w ich następstwie - także przedmiotem korespondencji prowadzonej przez pracowników mojego Biura z Kierownictwem Departamentu Pomocy Społecznej Ministerstwa (sprawy o sygn. jak wyżej). Prowadzenie prac legislacyjnych w obszarze pomocy społecznej oraz kierowane do mnie w dalszym ciągu skargi dyrektorów tych placówek skłaniają mnie obecnie do przedstawienia stanowiska w sprawie.

Przekształcenie rodzinnych domów dziecka w placówki opieki nad dzieckiem nastąpiło z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 21 lutego 1994 r. w sprawie rodzajów i zasad działania publicznych placówek ...(Dz.U. Nr 41, poz. 156 ze zm.). Nie uregulowano jednak wówczas wielu podstawowych dla ich prawidłowego funkcjonowania kwestii. Nie ulega wątpliwości, że także przepisy obowiązujące, tj. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 01.09.2000 r. w sprawie placówek opiekuńczo wychowawczych (Dz.U. Nr 80, poz. 900) oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 18.10.2001 r. w sprawie określenia stawek na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej (Dz.U. Nr 131, poz. 1465 ze zm.) nie mają

zastosowania dla rozstrzygnięcia większości problemów przedstawianych w listach dyrektorów domów dziecka kierowanych do Rzecznika i, prawdopodobnie, również bezpośrednio do Ministerstwa. Trudności te wynikają właśnie z nadania rodzinnym domom dziecka statusu placówek w sytuacji, gdy instytucje te łączą cechy placówki (są zakładem pracy) i rodziny (oferują przyjętym do nich dzieciom opiekę rodzinną).

Niestety, propozycje legislacyjne, do których nawiązuje ostatnia odpowiedź Departamentu z dnia 13 października 2003 r. (DPS VIII -074/38/1256/3636/03), tj. art. 83 projektu ustawy o pomocy społecznej zawarty w Druku sejmowym nr 2012 oraz projekt nowego rozporządzenia w sprawie określenia stawek na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej, także nie przynoszą oczekiwanych rozwiązań. Faktem jest, że wprowadzenie wielodzietnej rodziny zastępczej wzbogaci ofertę systemu opieki nad dzieckiem. Jednakże nie zmieni stanu prawnego istniejących rodzinnych domów dziecka i sytuacji kolejnych osób, które podejmą się opieki nad dziećmi w takiej formule. Rozwiązania zaproponowane w projekcie rozporządzenia w sprawie określenia stawek nie spełniaj ą również zapowiedzi zawartej w odpowiedzi Departamentu z dnia 13 października ub.r., że projektowane zapisy wprowadzą możliwość zwolnienia pracowników placówek rodzinnych z odpłatności za utrzymanie lokalu lub domu jednorodzinnego, w którym prowadzona jest placówka. W projektach tych nie rozwiązano również innych problemów, sygnalizowanych Kierownictwu Departamentu Pomocy Społecznej MGPiPS w piśmie Rzecznika z 19.03. 2003 r. o sygn. RPO-433333-03-XI.

Z odpowiedzi Departamentu z dnia 13 października ub.r. wynika, że próbuje się przywracać porządek prawny i regulować przy pomocy umów wykorzystanie dla potrzeb rodzinnych domów dziecka budynków i lokali będących prywatną własnością. Jednakże kierowane do Rzecznika skargi wskazują, że zawieranie umów w tym przedmiocie nie jest traktowane przez organy prowadzące jako zasada (RPO-445089-XI/03). Ponadto nawet wówczas, gdy ma to miejsce, nie jest w żaden sposób odróżniona sytuacja, gdy organ prowadzący zawiera z dysponentami lokalu - pracownikami placówki umowę użyczenia (zawsze, przy „normalnym" używaniu rzeczy - bezpłatnego) od uregulowania tychże kwestii w umowie najmu. Tymczasem rodzaj umowy powinien mieć znaczenie dla odróżnienia zasad naliczania minimalnych stawek na bieżące funkcjonowanie placówek, mieszczących się w lokalach wynajętych i w lokalach użyczonych (naliczanie ponoszonych na bieżące utrzymanie lokalu wydatków z udziałem, procentowym udziałem czy bez udziału osób zatrudnionych/mieszkających w placówce) zwłaszcza, gdy uprawnienie do amortyzacji domu lub lokalu przez jego właściciela jest wątpliwe. Inne mogą być też oczekiwania dyrektorów placówek co do ewentualnego partycypowania powiatu w remontach pozwalających na dostosowanie budynku czy lokalu mieszkalnego będącego ich własnością do wymaganych w niedługim czasie standardów placówki przy umowie użyczenia, inne zaś - gdy zawarto umowę najmu. W konsekwencji - nie znajduje także usprawiedliwienia możliwość uznaniowej, niejednolitej praktyki finansowania

remontów przez powiaty w sytuacji, gdy takie same, bardzo ogólne przepisy będą mieć zastosowanie w tak zasadniczo odmiennych warunkach.

Nie jest też jasne, czy przedstawiona w powoływanej odpowiedzi konstrukcja, że osoby zatrudnione w placówkach rodzinnych (w tym, jak rozumiem, również dyrektorzy) powinny świadczyć pracę na podstawie umowy zlecenia jest możliwa do pogodzenia z koncepcją rodzinnego domu dziecka jako placówki (tak stanowią obowiązujące i projektowane przepisy) oraz z zapisami obowiązującego rozporządzenia w sprawie placówek, zgodnie z którymi placówką kieruje dyrektor powołany przez organ prowadzący placówkę, przy czym dyrektor placówki rodzinnej jest jednocześnie wychowawcą (§ 9. 1 i 2). Bez względu na te wątpliwości oczywiste jest natomiast, że stosunek pracy osób dotychczas zatrudnionych w publicznych placówkach rodzinnych na podstawie ustawy Karta Nauczyciela jest objęty ochroną na mocy art. 1a ustawy Karta Nauczyciela wprowadzonego ustawą z dnia 27.06.2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 137, poz. 1304).

Odrębną kwestią, która wymaga działań prawodawczych i szkoleniowych, jest określenie zakresu i standardów kontroli przestrzegania praw dziecka w tych placówkach oraz ich przestrzeganie. Rodzinne domy dziecka są w przeważającej mierze utrzymywane ze środków publicznych. Ich kontrola jest niezbędna, przede wszystkim z uwagi na dobro przebywających w nich dzieci. Z korespondencji, jaką prowadzi Rzecznik z jednym z wydziałów polityki społecznej wynika jednak, że nie jest możliwe - mimo deklaracji - przeprowadzenie wizytacji we wskazanym zakresie i objęcie kontrolą innych problemów, niż wiążące się z zabezpieczeniem potrzeb rodzinnych domów dziecka i przebywających w nich dzieci oraz stosunkami dzieci - opiekunowie. Tymczasem niezwykle ważne dla bytu placówek i sytuacji przebywających w nich dzieci są relacje w obrębie lokalnego systemu pomocy społecznej, w tym zwłaszcza między pracownikami powiatowego centrum pomocy rodzinie a kierownictwem rodzinnego domu dziecka i samymi dziećmi. Okazuje się jednak, że ta problematyka „nie poddaje się" kontroli. Zainicjowana przez Rzecznika próba „dodatkowego" badania nie przyniosła oczekiwanych efektów - została wykonana rutynowo, według typowego wzorca i dotyczyła wyłącznie „wewnętrznego" funkcjonowania rodzinnego domu dziecka (w zał. - korespondencja w sprawie, w tym protokół z kontroli placówki). To stanowczo za mało, gdy celem miało być zbadanie, czy doszło do naruszeń praw dzieci poza placówką - przez osoby z zewnątrz, będące pracownikami pomocy społecznej. Już w czerwcu 2002 r. Kierownictwo Departamentu w piśmie kierowanym do wszystkich wydziałów spraw społecznych wskazywało, że: „Ich (tzn. rdd) funkcjonowanie zbliżone w swym działaniu do rodziny powinno skłaniać do wypracowania sposobu kontroli tak, by nadmiernie nie ingerować w życie codzienne osób tam przebywających." oraz przedstawiło zasady obowiązujące podczas wizytacji (w zał.). Wydaje się zatem celowe, aby obszar zewnętrznego środowiska rodzinnych domów dziecka był również - w kontekście przestrzegania praw dzieci - objęty badaniem w

kontrolach dokonywanych przez służby wojewody. Na marginesie trzeba zauważyć, że w sprawie wyżej opisywanej nic nie wskazuje, aby atmosfera wokół placówki uległa poprawie - nie doprowadzono do wyjaśnienia obustronnych (pracownicy pcpr – kierownictwo rdd) wątpliwości, uzgodnienia stanowisk i złagodzenia konfliktu, co z pewnością byłoby korzystne dla wszystkich Zainteresowanych, zwłaszcza - dzieci.

Na podstawie art. 16 ust. 1 oraz art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się zatem o przedstawienie stanowiska wobec zasygnalizowanych kwestii oraz informację o działaniach podejmowanych dla wypracowania właściwych rozwiązań, sprzyjających zabezpieczeniu zarówno praw dzieci, jak i ich opiekunów.

Z wyrazami szacunku

/-/