



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.135.2017.ML

Warszawa, 11 kwietnia 2018 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów** stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o pomocy społecznej
(druk nr 1968).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem,

Mateusz Morawiecki

Stanowisko Rady Ministrów
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej
(druk nr 1968)

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej (druk nr 1968) przewiduje zmiany w zakresie podmiotów uprawnionych do prowadzenia rodzinnych domów pomocy oraz mieszkań chronionych.

W art. 1 poselskiego projektu ustawy zaproponowano zmiany w art. 52 ust. 2 i art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, z późn. zm.) polegające na poszerzeniu katalogu podmiotów uprawnionych do prowadzenia rodzinnych domów pomocy oraz mieszkań chronionych przez organizacje pozarządowe nie posiadające statusu organizacji pożytku publicznego (OPP).

W chwili obecnej rodzinne domy pomocy mogą być prowadzone przez osoby fizyczne oraz organizacje pożytku publicznego, a mieszkania chronione przez każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej lub organizację pozarządową posiadającą status OPP. Obecne brzmienie art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej zostało ustalone w dniu 3 maja 2011 r. na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. poz. 440). Przed tą datą rodzinne domy pomocy mogły być prowadzone wyłącznie przez osoby fizyczne i mogły być one przeznaczone jedynie dla osób w podeszłym wieku.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, w przypadku braku możliwości zapewnienia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, osoba wymagająca z powodu wieku lub niepełnosprawności pomocy innych osób może korzystać z usług opiekuńczych i bytowych w formie rodzinnego domu pomocy. Rodzinny dom pomocy stanowi formę usług opiekuńczych i bytowych świadczonych całodobowo przez osobę fizyczną lub organizację pożytku publicznego dla nie mniej niż trzech i nie więcej niż ośmiu zamieszkujących wspólnie osób wymagających, z powodu wieku lub niepełnosprawności, wsparcia w tej formie.

Standardy, rodzaj i zakres usług bytowych i opiekuńczych świadczonych przez rodzinny dom pomocy, warunki kierowania, odpłatności i nadzoru nad rodzinnymi domami pomocy określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie rodzinnych domów pomocy (Dz. U. poz. 719).

Pobyt w rodzinnym domu pomocy odbywa się na podstawie decyzji wydanej przez kierownika ośrodka pomocy społecznej (§ 7 ust. 2 wskazanego rozporządzenia). Na podstawie § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia warunkiem rozpoczęcia działalności przez rodzinny dom pomocy jest podpisanie umowy z gminą. Pobyt w rodzinnym domu pomocy jest odpłatny do wysokości odpowiadającej poniesionym miesięcznym wydatkom ustalonym w umowie dotyczącej prowadzenia rodzinnego domu pomocy zawartej między gminą a osobą fizyczną albo organizacją pożytku publicznego, prowadzącymi rodzinny dom pomocy.

Z danych statystycznych będących w dyspozycji Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynika, że w 2015 r. w Polsce było 26 rodzinnych domów pomocy na ogólną liczbę miejsc 166, z czego 17 prowadzonych było przez podmioty niepubliczne – organizacje pożytku publicznego z liczbą miejsc 113. Z kolei z danych za 2016 r. wynika, iż nadal w Polsce było 26 rodzinnych domów pomocy na ogólną liczbę miejsc 150, z czego 10 prowadzonych przez podmioty niepubliczne – organizacje pożytku publicznego z liczbą miejsc 62. Powyższe może wskazywać na małe zainteresowanie podmiotów uprawnionych do podejmowania takiej formy usług ale również na niechęć gmin do podpisywania umów w tym zakresie.

Rozwiązanie projektowane w druku nr 1968 zmierza do umożliwienia prowadzenia rodzinnych domów pomocy przez wszystkie organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, z późn. zm.). Projekt wskazuje też – jako organizacje pozarządowe – inne podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 tej ustawy, niebędące organizacjami pozarządowymi, czyli:

- 1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
- 2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) spółdzielnie socjalne;
- 4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2017 r. poz. 1463 i 1600), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Prawo prowadzenia rodzinnych domów pomocy zyskałby więc szeroki krąg podmiotów. Tymczasem pierwotną intencją ustawodawcy, przy wprowadzeniu tej formy opieki nad osobami w podeszłym wieku, niepełnosprawnymi była chęć stworzenia opieki na zasadach przypominających domy rodzinne, w których członkowie rodzin opiekują się swoimi najbliższymi. Chodziło zatem o kameralne domy, w których mieszkają wspólnie osoby sprawujące opiekę i osoby wymagające tej opieki. Zamysłem było również stworzenie między osobami takiej więzi, jaka występuje między członkami rodziny przez bycie razem, wspólną rozmowę, posiłek, pracę czy odpoczynek.

W sytuacji znacznego poszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do prowadzenia rodzinnych domów pomocy ta forma opieki przybierze postać przypominającą raczej placówkę całodobowej opieki niż kameralnego domu rodzinnego. Jednocześnie należy podnieść, iż obecnie organizacje pozarządowe mogą prowadzić działalność związaną ze świadczeniem całodobowej opieki dla osób starszych czy niepełnosprawnych w formie:

- 1) domu pomocy społecznej,
- 2) placówki całodobowej opieki nad osobami w podeszłym wieku, przewlekle chorymi oraz niepełnosprawnymi.

W przypadku tego rodzaju placówek nie ma ograniczeń w zakresie minimalnej liczby mieszkańców, więc organizacje pozarządowe mogą tworzyć małe domy pomocy społecznej jak również niewielkie placówki całodobowej opieki nad osobami w podeszłym wieku, przewlekle chorymi oraz niepełnosprawnymi.

W ocenie Rady Ministrów, biorąc pod uwagę powyższe jak i dane statystyczne, wykazujące małe zainteresowanie tą formą opieki ze strony gmin nie ma uzasadnienia dla rozszerzania kręgu podmiotów mogących prowadzić rodzinne domy pomocy.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej osobie pełnoletniej, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonej przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie opuszczającej pieczę zastępczą w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich, a także cudzoziemcowi, który uzyskał w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, może być przyznane wsparcie

w mieszkaniu chronionym.

Mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą pod opieką specjalistów osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomagającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu.

Zgodnie z art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej mieszkanie chronione może być prowadzone przez każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej lub organizację pożytku publicznego i w zależności od celu udzielania wsparcia prowadzone jest jako mieszkanie chronione treningowe lub mieszkanie chronione wspierane.

Oznacza to, że już dzisiaj mieszkania chronione mogą być w praktyce prowadzone przez organizacje pozarządowe nieposiadające statusu OPP w ramach prowadzonej przez siebie jednostki organizacyjnej pomocy społecznej, na przykład domu pomocy społecznej czy ośrodka wsparcia.

Z danych statystycznych będących w dyspozycji Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynika, że w 2015 r. w Polsce było 660 mieszkań chronionych na 2 605 miejsc, z których skorzystały 2 593 osoby. W 2016 r. z kolei było 703 mieszkań chronionych, na 2 922 miejsc, z których skorzystały 2 774 osoby. Na 703 mieszkań chronionych 91 prowadzonych było przez OPP.

Organizacje pożytku publicznego mogą prowadzić mieszkania chronione od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1392). Pierwotnie przepis umożliwiał funkcjonowanie mieszkań chronionych jedynie jako części w strukturze jednostki organizacyjnej pomocy społecznej.

Prowadzenie mieszkań chronionych w ramach jednostki organizacyjnej pomocy społecznej uzasadnione jest względami uzupełniania przez mieszkania chronione oferty usług świadczonych przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Celowe jest rozwijanie w ramach systemu pomocy społecznej kompleksowych, powiązanych ze sobą usług, co zapewnia większą efektywność podejmowanych działań. W mieszkaniu chronionym treningowym zapewnia się usługi bytowe, naukę oraz rozwijanie lub utrwalanie samodzielności, sprawności w zakresie samoobsługi, pełnienia ról społecznych w integracji ze społecznością lokalną, w celu umożliwienia prowadzenia samodzielnego życia. W mieszkaniu chronionym wspieranym zapewnia się usługi bytowe oraz pomoc w wykonywaniu czynności niezbędnych w życiu codziennym i realizacji kontaktów

społecznych, w celu utrzymania lub rozwijania samodzielności osoby na poziomie jej psychofizycznych możliwości.

W przypadku mieszkań chronionych na pierwszy plan wysuwają się cele wynikające z zadań systemu pomocy społecznej związane z pomocą w samodzielnym funkcjonowaniu w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną. Dla prawidłowego funkcjonowania wymagają indywidualnego podejścia do osób w nich przebywających.

W związku z powyższym, mając na uwadze rolę mieszkań chronionych dla zapewnienia kompleksowej oferty usług świadczonych przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej oraz istniejącą już dzisiaj możliwość tworzenia mieszkań chronionych przez organizacje pozarządowe nieposiadające statusu OPP w ramach jednostek organizacyjnych pomocy społecznej Rada Ministrów proponuje rezygnację z wprowadzania również zmiany do art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Jednocześnie należy podnieść, iż ustawa o pomocy społecznej w art. 25 wskazując na możliwość zlecania przez organy administracji rządowej i samorządowej realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej organizacjom pozarządowym, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 wskazuje wprost, że chodzi o zlecanie zadań podmiotom prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej. Wprowadzenie proponowanych zmian do ustawy o pomocy społecznej spowodowałoby, że rodzinne domy pomocy i mieszkania chronione mogłyby prowadzić wszystkie organizacje pozarządowe również, te, które nie prowadzą na co dzień działalności w zakresie pomocy społecznej. Powyższe w ocenie Rady Ministrów może budzić wątpliwości, czy podmioty nieposiadające doświadczenia w prowadzeniu tego rodzaju działalności będą prowadzić ją w należyty sposób, dając gwarancję wysokiej jakości usług i ochrony praw osób korzystających z tego rodzaju formy opieki. Uwagę zwraca bowiem, że projektodawcy w części dotyczącej oceny obowiązującego stanu prawnego, jak również w części wskazującej na potrzebę jego zmiany postrzegają zakładanie i funkcjonowanie rodzinnych domów pomocy oraz mieszkań chronionych wyłącznie z perspektywy podmiotów uprawnionych do świadczenia usług opiekuńczych w tych formach. Poselski projekt zatem charakteryzuje się jednostronną oceną rozwiązań prawnych pomijając natomiast aspekt dotyczący zapewnienia odpowiedniego rodzaju pomocy osobom, które jej potrzebują.

Ponadto, w odniesieniu do uzasadnienia projektu, w którym projektodawcy, wskazują, że status OPP oznacza „jedynie nałożenie na siebie dodatkowych obowiązków sprawozdawczych i innych wymogów w zakresie transparentności, w zamian za szereg

uprawnień, z których najważniejsze to możliwość otrzymywania 1 % podatku dochodowego odprowadzanego przez osoby prywatne” należy zauważyć, że takie postrzeganie statusu prawnego OPP abstrahuje od wymogów ustawowych, jakie na tego rodzaju podmioty nakłada przede wszystkim art. 20 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, z późn.zm.). Organizacje OPP mają zatem szczególny charakter prawny wyraźnie określony przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Dlatego też z tego względu zasadne jest wyróżnienie tej kategorii podmiotów oraz umożliwienie im podejmowania określonych typów działań przewidzianych w ustawie.

Uwzględniając argumenty przytoczone w niniejszym stanowisku Rada Ministrów negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej zawarty w druku nr 1968.