



Warszawa, 03-07-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.7061.10.2022.DB

Pan

Tomasz Grodzki

Marszałek Senatu RP

ePUAP

Szanowny Panie Marszałku!

W związku z przekazaniem do Senatu RP uchwalonej przez Sejm RP w dniu 16 czerwca 2023 r. ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 1012; dalej: „projektowana ustawa”), działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058, t.j.), chciałbym uprzejmie przedstawić stanowisko, z prośbą o rozważenie wprowadzenia poprawek do projektowanej ustawy uwzględniających poniższe uwagi.

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z art. 19 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych¹ jej państwa-strony zobowiązały się m.in. do uznawania równego prawa wszystkich osób z niepełnosprawnościami do życia w społeczeństwie oraz ich pełnego włączenia i udziału w nim, w tym poprzez zapewnienie, że osoby niepełnosprawne będą miały dostęp do szerokiego zakresu usług wspierających świadczonych w domu lub w placówkach zapewniających zakwaterowanie oraz do innych usług wspierających, świadczonych w społeczności lokalnej, w tym do pomocy

¹ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169; dalej: „Konwencja”).

osobistej niezbędnej do życia i włączenia w społeczność oraz zapobiegającej izolacji i segregacji społecznej.

Jak wskazał Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych, art. 19 Konwencji obejmuje zobowiązanie władz publicznych do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do bezpiecznych i odpowiednich mieszkań, indywidualnie dostosowanych usług oraz obiektów i usług w społeczeństwie.² Rozwiązania tego rodzaju powinny również wpisywać się w założenia procesu deinstytucjonalizacji ukierunkowanego na prawo wyboru formy wspieranego zamieszkiwania. Dostępne mieszkania zapewniające zakwaterowanie osobom z niepełnosprawnościami, niezależnie od tego, czy mieszkają one samotnie, czy z członkami rodziny muszą być dostępne w wystarczającej liczbie w całym społeczeństwie oraz powinny być dostępne cenowo dla tych osób³.

Mając powyższe na uwadze z zadowoleniem odnotowałem informację o podjęciu prac legislacyjnych mających na celu nowelizację ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901, t.j.; dalej: „ustawa o pomocy społecznej”), m.in. w zakresie przepisów normujących mieszkalnictwo wspomagane. **Podkreślenia wymaga, że projektowana ustawa realizuje postulat – wielokrotnie wskazywany jako szczególnie istotny przez osoby z niepełnosprawnościami i ich organizacje – wprowadzenia podziału na mieszkalnictwo treningowe oraz wspomagane, jako form wsparcia skierowanych do różnych grup adresatów.**

Niemniej, część zaproponowanych w projektowanej ustawie rozwiązań wymaga, w mojej ocenie, pogłębionej refleksji nad ich ostatecznym kształtem i ewentualnej modyfikacji w toku prac parlamentarnych. Szczególnej analizy wymagają propozycje zmian legislacyjnych wypracowane przez przedstawicieli organizacji pozarządowych osób z niepełnosprawnościami, które zostały sformułowane w raportach w ramach zadań sfinansowanych ze środków publicznych⁴.

² Komentarz ogólny numer 5 Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, pkt 34, dostępny pod adresem: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/328/87/PDF/G1732887.pdf?OpenElement> [dostęp: 3 lipca 2023 r.].

³ Ibidem.

⁴ M.in. w ramach projektu „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych” realizowanego w partnerstwie przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Polskie

I. Wyłączenie z grona osób mogących skorzystać z mieszkalnictwa wspomaganego i treningowego osób wymagających usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki

(nowoprojektowany art. 53 ust.1 ustawy o pomocy społecznej)

Zgodnie z nowoprojektowanym art. 53 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, w dalszym ciągu na wsparcie w formie mieszkania wspomaganego bądź treningowego mogą liczyć wyłącznie osoby pełnoletnie, które ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebują wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, o ile nie wymagają usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki⁵. Taki sposób określenia katalogu osób uprawnionych budzi wątpliwości biorąc pod uwagę kwestię równego traktowania osób ze względu na rodzaj ich niepełnosprawności. Wydaje się, że tego rodzaju zawężenie osób uprawnionych do skorzystania z mieszkania wspomaganego lub treningowego stoi w sprzeczności z zapisami Strategii na rzecz osób niepełnosprawnych na lata 2021-2030, która zakłada, że docelowo typ mieszkania wspomaganego wspieranego powinien być kierowany przede wszystkim do osób wymagających intensywnego, całodobowego wsparcia⁶. Nasuwa się również wątpliwość, której nie wyjaśniają przepisy projektowanej ustawy, w zakresie czyich kompetencji będzie pozostawało dokonanie oceny, czy osoba zainteresowana skorzystaniem z tego rozwiązania wymaga już usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki, czy jeszcze nie.

II. Zasada zawierania umów z mieszkańcami mieszkań wspomaganych na czas określony i wyłączenie mieszkania wspomaganego jako formy zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych

(nowoprojektowany art. 53 ust. 8, 9 i 14 ustawy o pomocy społecznej)

W mojej ocenie, rozważenia wymaga przyjęcie formuły mieszkań wspomaganych jako docelowej formy zamieszkania, a co za tym idzie – jako formy zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. W Strategii na rzecz osób z

Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną i Fundacja im. Królowej Polski św. Jadwigi.

⁵ Art. 1 pkt 13 projektowanej ustawy.

⁶ Strategia na rzecz osób z niepełnosprawnościami 2021-2030, s. 113, dostępna pod adresem: <https://niepelnosprawni.gov.pl/p,170,strategia-na-rzecz-osob-z-niepelnosprawnosciami-2021-2030> [dostęp: 3 lipca 2023 r.].

niepełnosprawnościami na lata 2021-2030⁷ podkreślono, iż w odróżnieniu od mieszkalnictwa treningowego (pobyt w mieszkaniu treningowym ma być z zasady czasowy) mieszkalnictwo wspomagane miało stanowić formę pobytu na czas nieokreślony i docelowy. Tymczasem projektowana ustawa stanowi wprost, iż wsparcie świadczone w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym nie stanowi zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób lub rodzin⁸. Co więcej, wprowadza zasadę, iż umowy (nazwane w projekcie „kontraktami mieszkaniowymi”) są zawierane na czas określony. Co prawda, wprowadza się możliwość przyznania mieszkania wspomaganego na czas nieokreślony, ale wyłącznie w przypadku osób, które posiadają orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a także w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Należy podkreślić, że regulacja tej treści może spowodować u mieszkańców mieszkań wspomaganych poczucie niepewności, czy forma wsparcia, z którego w danym momencie korzystają, będzie kontynuowana po upływie wskazanego w umowie terminu. Może to powodować brak poczucia stabilności zamieszkania u mieszkańców, jak też postrzeganie przez nich (jak również przez operatorów mieszkań) mieszkań chronionych jako formy instytucjonalnej o charakterze przejściowym. Warto przy tym pamiętać, że w przypadku części mieszkańców mieszkań wspomaganych (podobnie jak ma to miejsce w przypadku domów pomocy społecznej) tego typu mieszkanie stanowić będzie *de facto* ostateczne, długoterminowe miejsce zamieszkania osoby z niepełnosprawnością. Organizacje społeczne proponują w tym zakresie zastosowanie mechanizmu stosowanego obecnie w przypadku mieszkań komunalnych. Oznacza to m.in. zawieranie z mieszkańcami co do zasady umów na czas nieoznaczony, czy możliwość zamieszkania w nim całych rodzin (nie tylko osób z niepełnosprawnością).

III. Nieuwzględnienie prawa do wyboru miejsca zamieszkania

(nowoprojektowany art. 53 ust. 14 ustawy o pomocy społecznej)

Regulacja stanowiąca, iż wsparcie świadczone w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym nie stanowi zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób lub rodzin posiada również tę wadę, iż stoi w sprzeczności ze standardem wskazanym wprost w Konwencji – zgodnie bowiem z jej art. 19 lit b. władze publiczne zobowiązały się do zapewnienia, że osoby niepełnosprawne będą miały możliwość wyboru miejsca

⁷ Ibidem.

⁸ Art. 1 pkt 13 projektowanej ustawy.

zamieszkania i podjęcia decyzji co do tego, gdzie i z kim będą mieszkać, na zasadzie równości z innymi osobami, a także, że nie będą zobowiązane do mieszkania w szczególnych warunkach. Regulacje dotyczące mieszkań chronionych odnoszą się jedynie do limitu osób w nich zamieszkujących, nie wskazują jednak na możliwość wyboru z kim dana osoba chce mieszkać. Wybór i podejmowanie decyzji co do tego, gdzie i z kim będą mieszkać jest głównym elementem prawa do niezależnego życia i włączenia w społeczeństwo. Własny wybór nie ogranicza się zatem do wyboru miejsca zamieszkania, ale obejmuje wszystkie aspekty warunków życia danej osoby: rozkład dnia, codzienne czynności, a także sposób życia i styl życia w sferze prywatnej i publicznej, na co dzień oraz w dłuższej perspektywie czasu⁹. Tymczasem, zgodnie z modelem przedstawionym w projektowanej ustawie, mieszkania wspomagane i treningowe będą w większości stanowić mieszkalnictwo o charakterze zbiorowym, zaś osoby z niepełnosprawnościami nie będą miały wpływu na to, z kim ostatecznie będą mieszkać. Mieszkanie chronione może mieć zatem z perspektywy mieszkańca charakter instytucjonalny – miejsca, w którym nie może samodzielnie decydować z kim i na jakich warunkach chce mieszkać¹⁰.

IV. Dualizm zasad prowadzenia mieszkań wspomaganych i treningowych przez samorządy i inne podmioty

(nowoprojektowany art. 53 ust. 15 ustawy o pomocy społecznej)

Na marginesie należy również zwrócić uwagę na nowotworzony przepis art. 53 ust. 15 zdanie drugie ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że w przypadku korzystania ze wsparcia w mieszkaniu treningowym lub wspomagany prowadzonym przez podmioty inne niż gmina, powiat lub na ich zlecenie nie stosuje się przepisów dotyczących m.in. przyznawania wsparcia w mieszkaniu treningowym i wspomagany na czas określony, kontraktu mieszkaniowego (wraz z jego składowymi), czy przepisu, zgodnie z którym wsparcie świadczone w mieszkaniu treningowym lub wspomagany nie stanowi zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób i rodzin.

⁹ Komentarz ogólny nr 5, pkt 24.

¹⁰ Analiza w zakresie faktycznej sytuacji osób z niepełnosprawnościami i rozwiązań prawnych z zakresu ich wsparcia w ramach projektu: POWR.02.06.00-00-0066/21, dostęp pod adresem: <https://www.gov.pl/attachment/3fab810f-569c-4a52-b4f2-92c39358dc90> [dostęp: 3 lipca 2023 r.].

Efektom wprowadzenia regulacji tej treści może być stworzenie dychotomii mieszkań wspomaganych i treningowych – „samorządowe” (tworzone przez samorządy bądź na ich zlecenie), które nie spełniają standardów wynikających z Konwencji a odnoszących się do opisanych w dwóch powyższych akapitach kwestii, a tym samym mniej atrakcyjnych dla osób z niepełnosprawnościami oraz „społeczne”, prowadzone przez np. organizacje pozarządowe spełniające wspomniane standardy, a przez to atrakcyjniejszych dla osób z niepełnosprawnościami. W praktyce może to prowadzić do obciążenia podmiotów nie-samorządowych obowiązkiem organizacji tej formy wsparcia z uwagi na fakt, iż będą mogły oferować mieszkania wspomagane i treningowe lepiej odpowiadające na potrzeby osób z niepełnosprawnościami niż samorządy.

V. Brak określenia sposobu finansowania

Nie można również pominąć faktu, że w projektowanej ustawie nie wskazano zasad finansowania mieszkań wspomaganych i treningowych. Tymczasem wyłącznie zapewnienie stałego źródła finansowania zapewni rozwój tej formy wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Co więcej, wydaje się, że wskazane byłoby opracowanie mechanizmu, który stymulowałby samorządy do aktywności w zakresie tworzenia mieszkań wspomaganych i treningowych.

VI. Systemowe uregulowanie usług sąsiedzkich

(zmiany w art. 50 ustawy o pomocy społecznej)

Moje wątpliwości budzi również systemowe uregulowanie usług sąsiedzkich, jako jednego z rodzajów usług opiekuńczych. Inicjatywa pomocy członkom lokalnej społeczności przez wolontariuszy zamieszkujących w najbliższym otoczeniu osób potrzebujących wsparcia jest godna pochwały, jednakże idea ta już z samej swej istoty powinna być regulowana zasadami współżycia społecznego i prawem zwyczajowym, niekoniecznie zaś – powszechnie obowiązującym. Mnogość inicjatyw, które miały miejsce choćby w trakcie pandemii COVID-19 czy też w szerszym zakresie – wobec seniorów czy też uchodźców z Ukrainy – pokazuje, że społeczeństwo dostrzega potrzebę świadczenia pomocy sąsiadom.

Należy jednak przeanalizować pewne kwestie, które potencjalnie mogą stanowić nieprzewidziane konsekwencje wprowadzenia do ustawy o pomocy społecznej przepisów dotyczących usług sąsiedzkich.

Pierwszą z nich jest zakres pomocy, jaką będzie świadczył sąsiad w stosunku do opiekuna zatrudnionego przez jednostkę pomocy społecznej. Zgodnie z projektowaną ustawą¹¹ usługi sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgnacyjną, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji, oraz, w miarę potrzeb i możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Tymczasem, zgodnie z art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Porównując projektowane usługi sąsiedzkie z usługami opiekuńczymi zauważalne jest, że zakresy świadczonego wsparcia w większości się pokrywają. O ile zatem przejście części obowiązków opiekunów przez sąsiadów jest procesem pożądanym, o tyle należy rozważyć, czy nie dojdzie *de facto* do umiejscowienia powyższych obowiązków wyłącznie w usługach sąsiedzkich. Należy bowiem podkreślić, że usługi sąsiedzkie jako takie winny być formą inicjatywy obywatelskiej wyłącznie wspierającą główną oś wsparcia, jaką w obecnym porządku prawnym stanowi pomoc społeczna, nie zaś zastępującą ją.

Wyżej wspomniana wątpliwość jest o tyle uzasadniona, że – jak wynika z uzasadnienia projektowanej ustawy – autorzy regulacji przewidują, że w większości przypadków podstawą współpracy pomiędzy sąsiadem a samorządem gminy będzie umowa zlecenia¹², w przeciwieństwie do usług opiekuńczych świadczonych przez osoby zatrudnione przez organy pomocy społecznej, najczęściej na podstawie umów o pracę. Stąd zasadna wydaje się obawa, czy w konsekwencji powyższego nie dojdzie do rezygnacji z zatrudniania nowych pracowników na rzecz nawiązywania cywilnoprawnych stosunków z osobami w ramach usług sąsiedzkich, które świadczyć będą usługi zbliżone lub pokrywające się z usługami opiekuńczymi. Należy też przyjąć, że usługi sąsiedzkie co do zasady nie będą działalnością prowadzoną profesjonalnie i zawodowo – w przeciwieństwie do usług opiekuńczych świadczonych przez osoby zatrudnione w ramach struktur organów pomocy społecznej. Tym bardziej, że zgodnie z projektowaną ustawą, usługę sąsiedzką może świadczyć każda pełnoletnia osoba, o ile ukończy kurs pierwszej pomocy. Należy zatem zagwarantować, że w sytuacjach w

¹¹ Art. 1 pkt 11 projektowanej ustawy.

¹² Uzasadnienie do projektowanej ustawy, s. 28, dostępne na stronie: <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3281> [dostęp: 3 lipca 2023 r].

których konieczne jest zapewnienie wykwalifikowanych czynności opiekuńczych, zostaną one dostarczone przez profesjonalistów.

Wobec powyższego, zwracam się do Pana Marszałka z uprzejmą prośbą o rozważenie przez Wysoką Izbę w toku prowadzonych prac legislacyjnych przedstawionych uwag.

Łączę wyrazy szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan Jan Filip Libicki

Przewodniczący Senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
ePUAP