



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 3/08/2019

XI.503.4.2016.KK

Pani
Bożena Borys-Szopa
Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 WARSZAWA

Wielce Szanowna Pani Minister,

W celu zagwarantowania osobom z niepełnosprawnościami oraz osobom starszym możliwości pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności niezbędne jest zapewnienie tym osobom warunków prowadzenia niezależnego życia w społeczeństwie. Z tego względu, jako Rzecznik Praw Obywatelskich, wykonujący w Polsce zadania niezależnego mechanizmu do spraw promowania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych¹ oraz niezależnego organu do spraw równego traktowania, chciałbym zwrócić uwagę Pani Minister na jedno z najważniejszych wyzwań stojących przed Polską w zakresie polityki państwa wobec osób z niepełnosprawnościami oraz osób starszych, jakim jest **deinstytucjonalizacja systemu wsparcia**. Problem ten był już wielokrotnie sygnalizowany przeze mnie w ramach dialogu prowadzonego z resortem rodziny, pracy i polityki społecznej. Nabiera jednak nowego znaczenia w kontekście rekomendacji wydanych przez Komitet do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych we wrześniu ubiegłego roku², a także procedowanego aktualnie projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego³.

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

² Uwagi końcowe Komitetu ds. Praw Osób Niepełnosprawnych do wstępnego sprawozdania Polski z wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych przyjęte na dwudziestej sesji Komitetu (27 sierpnia – 21 września 2018 r.), dostępne pod adresem:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FPOL%2FCO%2F1&Lang=en&fbclid=IwAR3S5fIC-eHFauV2xf66UnTq5eOH7JcjKtKFCq4iOmVjK0m3-mj-YTL-L7Q.

³ Druk sejmowy nr 3524.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, którą Rzeczpospolita Polska ratyfikowała w 2012 r., w art. 19 nakłada na państwa-strony **obowiązek podjęcia skutecznych i odpowiednich środków w celu umożliwienia osobom z niepełnosprawnościami życia w społeczności lokalnej**. Regulacje umieszczone w literze (a) tego artykułu mają zagwarantować, że osoby z niepełnosprawnościami będą miały możliwość wyboru miejsca 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. Podobnie, zgodnie z art. 10 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁴ **osoby starsze mają prawo do godnego i niezależnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym**. Z kolei w myśl Rekomendacji CM/Rec(2014)⁵ Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie promocji praw osób starszych, wsparcie dla seniorów – jeśli tylko jest to możliwe – powinno być świadczone w społecznościach lokalnych.

Jednocześnie, wedle Ogólnoeuropejskich Wytycznych Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Społeczności Lokalnych⁶, **niezbędne jest stworzenie krajowych i regionalnych planów działania na rzecz deinstytucjonalizacji oraz rozwoju usług świadczonych na poziomie lokalnych społeczności**. Wskazane strategie powinny opierać się na informacjach zgromadzonych w trakcie oceny bieżącej sytuacji. W wytycznych podkreślono potrzebę przyjęcia w poszczególnych państwach regulacji na poziomie ustawowym zapewniających dostęp do usług wsparcia świadczonych w społecznościach lokalnych, a także zaprzestanie tworzenia dużych instytucji opiekuńczych.

Deinstytucjonalizację najogólniej można określić jako proces, którego celem jest przejście od opieki instytucjonalnej do wsparcia na poziomie społeczności lokalnych. Podstawowym założeniem deinstytucjonalizacji jest zastąpienie oferowania miejsc w domach pomocy społecznej wsparciem w środowisku lokalnym w postaci zapewnienia możliwości zamieszkania w mieszkaniu chronionym⁷ lub korzystania z usług asystenta osobistego. Proces deinstytucjonalizacji odnosi się także do systemu ochrony zdrowia psychicznego, w którym główny ciężar powinien zostać przeniesiony z dużych szpitali psychiatrycznych na świadczenie pomocy w lokalnych wspólnotach.

Deinstytucjonalizacja nie polega jednak wyłącznie na rezygnacji z instytucji i należy ją postrzegać w znacznie szerszym kontekście zmiany podejścia do osób

⁴ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 14 grudnia 2007 r.).

⁵ Tekst dostępny pod adresem: <http://www.msz.gov.pl/resource/161bbca4-55d0-4c79-834f-c2d4f4f4559d:JCR>.

⁶ Tekst dostępny pod adresem:

http://www.kapitalludzki.gov.pl/gfx/kapitalludzki/userfiles/93/17_wytyczne_dot_przejscia_od_opieki_instytucjonalnej_do_opieki_swadczonej_na_poziomie_lokalnych_spolecznosci.pdf (dostęp: 29 lipca 2019 r.).

⁷ RPO rekomenduje zmianę aktualnej nazwy „mieszkanie chronione” na „mieszkanie wspomagane”, jako adekwatnego opisu udzielanego w tej formie wsparcia.

z niepełnosprawnościami oraz osób starszych. W pojęciu deinstytucjonalizacji mieści się bowiem m.in. odejście od medycznego modelu niepełnosprawności na rzecz modelu społecznego, zniesienie ograniczeń zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnościami, zmiany w systemie ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego i edukacji. Deinstytucjonalizacja to również zmiana sposobu świadczenia usług na rzecz osób z niepełnosprawnościami, polegająca na zindywidualizowaniu wsparcia oraz braniu pod uwagę woli i preferencji osób, na których rzecz te usługi są świadczone. Deinstytucjonalizacja wymaga więc koordynacji działań na wielu płaszczyznach.

Mając świadomość wagi tego zagadnienia, w dniu 20 listopada 2017 r. wraz z 54 organizacjami społecznymi skierowałem apel do Prezesa Rady Ministrów o przyjęcie kompleksowych rozwiązań zapewniających przeprowadzenie procesu deinstytucjonalizacji systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami, w tym z niepełnosprawnością psychiczną oraz osób starszych⁸. W apelu wskazano na **brak systemowych działań na rzecz deinstytucjonalizacji**. Podkreślono też, że zgodnie z corocznymi sprawozdaniami Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej liczba domów pomocy społecznej – wprawdzie nieznacznie, ale systematycznie – rośnie, co powoduje też stały wzrost wydatków na ten cel. Równocześnie odnotowano niedostateczny rozwój alternatywnych, wobec domów pomocy społecznej, form wsparcia⁹.

Przede wszystkim zaś do tej pory nie została opracowana kompleksowa strategia mająca na celu przeprowadzenie tego procesu. Zauważył to **Komitet do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych**, który w przywołanych wyżej rekomendacjach dla Polski **uznał brak odpowiednich zmian w tej dziedzinie za jeden z dwóch podstawowych problemów we wdrażaniu w Polsce postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych**. Komitet wyraził głębokie zaniepokojenie trwałym zastojem i brakiem determinacji w realizacji procesu deinstytucjonalizacji.

Komitet zarekomendował Polsce przyjęcie konkretnych planów działania na rzecz deinstytucjonalizacji oraz wyznaczenie ram czasowych przejścia osób mieszkających obecnie w instytucjach do życia w społeczności lokalnej. W ocenie Komitetu działania w tym zakresie należy podjąć w trybie pilnym, gwarantującym prawidłowe wykorzystanie funduszy unijnych przeznaczonych na deinstytucjonalizację.

Komitet odwołał się przy tym do swojego Komentarza generalnego do art. 19 Konwencji¹⁰, dotyczącego prawa do niezależnego życia i włączenia w społeczeństwo.

⁸ Tekst apelu dostępny na stronie RPO pod adresem:

<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Apel%20do%20Prezes%20Rady%20Ministr%C3%B3w%20w%20sprawie%20deinstytucjonalizacji%2011.2017.pdf>.

⁹ Sprawozdania statyczne publikowane corocznie przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „MPiPS-03”.

¹⁰ Komentarz generalny nr 5 Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych (ozn.: CRPD/C/GC/5), przyjęty 29 sierpnia 2017 r., dostępny:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/5&Lang=en.

Podkreślił w nim, że na państwach-stronach spoczywa obowiązek przygotowania strategicznych planów z odpowiednimi ramami czasowymi, w tym w zakresie określenia okresów przejściowych, oraz zasobami, w bliskiej i opartej na szacunku współpracy z organizacjami reprezentującymi osoby z niepełnosprawnościami, mających na celu zastąpienie form pomocy zinstytucjonalizowanej usługami wspierającymi niezależne życie. Komitet zaznaczył, iż margines swobody, jaki państwa-strony posiadają w tym względzie, jest związany z programowaniem wdrożenia odpowiedniego programu, a nie kwestią, czy zastąpienie zakładów opieki wprowadzać, czy nie. Komitet zaznaczył także, że państwa-strony powinny zapewnić, że fundusze publiczne oraz prywatne nie są przeznaczane na utrzymywanie, remontowanie, zakładanie, czy rozbudowywanie istniejących albo budowanie nowych zakładów instytucjonalnej opieki. Ponadto na państwach-stronach spoczywa obowiązek dopilnowania, by nie powstawały prywatne zakłady opiekuńcze udające jedynie infrastrukturę mieszkań chronionych.

Komitet podkreślił też, że deinstytucjonalizacja – jako całościowa strategia – wymaga systemowej transformacji, która obejmuje zamknięcie zakładów opiekuńczych oraz eliminację regulacji stanowiących o instytucjonalizacji. Towarzyszyć temu powinno ustanowienie całego programu zindywidualizowanych usług wsparcia obejmujących plan przejściowy, określający budżet i ramy czasowe włączania takich usług. Z tego powodu wymagane jest skoordynowane, międzyresortowe podejście, które zapewni wprowadzenie reform, finansowanie oraz właściwe nastawienie na wszystkich poziomach administracji publicznej, w tym władz lokalnych.

Mimo, że Konwencja od 2012 r. jest w Polsce prawem powszechnie obowiązującym, a Komitet wydał zalecenia dla Polski we wrześniu 2018 r., do tej pory nie rozpoczęły się prace nad kompleksowym wdrożeniem postanowień Konwencji w zakresie deinstytucjonalizacji oraz opartych na nich zaleceń Komitetu.

Biorąc pod uwagę powyższe, chciałbym zwrócić uwagę Pani Minister na potrzebę przeprowadzenia zmian legislacyjnych w art. 53 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, z późn. zm.), który reguluje zasady tworzenia i funkcjonowania mieszkalnictwa chronionego. Jak już wskazywałem w przytoczonym wyżej apelu, w ustawie tej powinno znaleźć się wyraźne wskazanie, że mieszkania chronione są kameralną formą wsparcia. Należy również wprowadzić przepisy zabezpieczające przed wypaczeniami tej formuły, np. poprzez wprowadzenie zakazu tworzenia licznych mieszkań tego typu w ramach jednego budynku. Wskazane byłoby też zawarcie w regulacjach ustawowych postanowienia o włączeniu mieszkańców w społeczność lokalną, jako jednego z zadań mieszkań zarówno docelowych, jak i treningowych. Nie mniej istotnym elementem jest także dopuszczenie do korzystania z mieszkań chronionych osób potrzebujących całodobowego wsparcia.

Wobec faktu, że deinstytucjonalizacja stanowi złożony proces, równocześnie z podjęciem działań na rzecz jej osiągnięcia, **konieczne jest przyjęcie rozwiązań zwiększających gwarancje przestrzegania praw osób, które w dalszym ciągu przebywają w instytucjach.** Wydaje się, że częściowo na tę potrzebę odpowiada przygotowany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Projekt zawiera niektóre zmiany postulowane w raporcie Rzecznika dotyczącym praw mieszkańców domów pomocy społecznej¹¹, w zakresie określenia trybu możliwości ograniczenia samodzielnego wychodzenia mieszkańców domów pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę w ramach działalności gospodarczej poza ich teren. W raporcie wskazywałem, że brak odpowiednich regulacji ustawowych powoduje przyjmowanie niepodlegających kontroli zasad i często nieproporcjonalnych ograniczeń w regulaminach domów pomocy społecznej.

Z satysfakcją przyjąłem uwzględniony w ww. projekcie **obowiązek uzyskania zgody sądu opiekuńczego na umieszczenie osoby ubezwłasnowolnionej w placówce zapewniającej całodobową opiekę** w ramach działalności gospodarczej. Zwracam jednak uwagę Pani Minister, że dla pełnej zgodności projektowanej regulacji z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹² oraz Trybunału Konstytucyjnego¹³ w ustawie należałoby wprost ująć zobowiązanie sądu do uwzględnienia racjonalnie wyrażanej woli osoby ubezwłasnowolnionej.

Także pozytywnie należy ocenić propozycję dodania do ustawy o pomocy społecznej art. 68 ust. 8 ustanawiającego **limit osób mieszkających w jednym budynku w placówce zapewniającej całodobową opiekę** w ramach działalności gospodarczej. Niemniej należy zauważyć, że przewidziany w tym projekcie **limit stu osób jest zdecydowanie zbyt wysoki i nie odpowiada treści rekomendacji Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych.** Przyjęcie tak wysokiego limitu w odniesieniu do tego rodzaju placówek nie tylko nie przyspieszy procesu deinstytucjonalizacji, lecz skutecznie go opóźni. W mojej ocenie powinien on zostać znacznie obniżony. Dopuszczalne byłoby przyjęcie również takiego rozwiązania, w którym byłby obniżany stopniowo – niemniej także w tym przypadku liczba stu osób jako wartość wyjściowa nie wydaje się akceptowalna. Trzeba też zauważyć, że w projekcie **brakuje określenia maksymalnej liczby osób, które mogą mieszkać w jednym budynku w ramach domu pomocy społecznej oraz regulacji, które**

¹¹ Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, *Prawa mieszkańców domów pomocy społecznej. Jak wspólnie zadbać o godne życie osób starszych, chorych z niepełnosprawnościami. Naruszenia - dobre praktyki – problemy systemowe*, Warszawa 2017, dostępny pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/KMPT%20raport%20o%20domach%20pomocy%20spolecznej.pdf>.

¹² Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 października 2012 r. w sprawie *Kędzior przeciwko Polsce* (skarga nr 45026/07).

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. K 31/15.

powodowałyby stopniowe zmniejszenie liczby mieszkańców w istniejących domach pomocy społecznej.

Tylko na marginesie pragnę również podkreślić, że warunkiem wstępnym dla efektywnego przeprowadzenia procesu deinstytucjonalizacji jest zniesienie możliwości ograniczenia zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnościami¹⁴ i zastąpienie jej systemem wspieranego podejmowania decyzji – co wielokrotnie już postulowałem w licznych wystąpieniach¹⁵. Ubezważnowolnienie ogranicza osoby, wobec których zostało orzeczone, nie tylko w podejmowaniu czynności doniosłych z prawnego punktu widzenia, ale często w ogóle pozbawia ich możliwości realnego wpływu na własne życie, co powoduje, że częściej trafiają do instytucji. Należy też zauważyć, że sama potencjalna możliwość ubezważnowolnienia negatywnie wpływa na odbiór osób z niepełnosprawnościami przez społeczeństwo sprawiając, że są postrzegane jako zupełnie „niesamodzielne”, „wymagające opieki”, co uzasadnia możliwość znacznej ingerencji osób trzecich w ich codzienne życie. Należy też odnotować, że utrzymywanie instytucji ubezważnowolnienia stoi w sprzeczności ze zobowiązaniami Polski wynikającymi z art. 12 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Mając powyższe na uwadze, w oparciu o przepis art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r., poz. 2179, z późn. zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o podjęcie niezbędnych działań na rzecz zintensyfikowania procesu deinstytucjonalizacji systemu wsparcia, zgodnie z rekomendacjami Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych, w tym przede wszystkim o opracowanie kompleksowej strategii deinstytucjonalizacji. Zwracam się także o uwzględnienie przedstawionych uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o podjętych decyzjach i działaniach.

Łączę wyrazy szacunku,

Adam Bodnar

¹⁴ Zob. *From institutions to community living for persons with disabilities: perspectives from the ground*, s. 9-10, raport Agencji Praw Podstawowych, Luksemburg 2018 r., dostępny: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-from-institutions-to-community-living-ground-perspectives_en.pdf.

¹⁵ Stanowisko to było prezentowane przez RPO w toku procedury legislacyjnej, mającej na celu zmianę Kodeksu cywilnego w zakresie zdolności do czynności prawnych, toczącej się w ramach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego przy Ministrze Sprawiedliwości oraz w późniejszej korespondencji z Ministrem Sprawiedliwości.