



Opinia

o ustawie o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (druk nr 1114)

I. Cel i przedmiot ustawy

Nowelizacja ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.) została przyjęta przez Sejm w dniu 4 lutego 2010 r.

Zakres zmian generalnie można określić jako obejmujący funkcjonowanie pomocy społecznej - w sferze zadań jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pomocy społecznej (w tym struktury organizacyjnej i uregulowań dotyczących pracowników socjalnych), uprawnień do korzystania z pomocy społecznej, świadczeń i form korzystania z pomocy. Uwzględniono także zmiany, które nastąpiły w systemie prawnym, a tym samym niezbędność nowelizacji wynikającą z funkcjonowania ustawy o pomocy społecznej w powiązaniu z innymi aktami prawnymi.

W zakresie dotyczącym zmian związanych z innymi uregulowaniami w systemie prawnym należy wskazać dostosowanie ustawy o pomocy społecznej do:

- 1) ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, z późn. zm.) oraz do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.), dokonane w art. 2 oraz w art. 1 pkt 17 ustawy nowelizującej (obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego, zgłaszania do tego ubezpieczenia i opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne osób, które zawarły kontrakt socjalny na określonych zasadach, zawartych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy),
- 2) ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59, z późn. zm.), zmienionej ustawą z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220, poz. 1431), która

wprowadziła nowe świadczenie pieniężne z pomocy społecznej - wynagrodzenie za sprawowanie opieki, przyznawane opiekunowi prawnemu przez sąd opiekuńczy. Zgodnie z art. 162 § 3 K. r. i o. wynagrodzenie to pokrywa się z dochodów lub z majątku osoby, dla której opieka została ustanowiona, a jeżeli nie ma ona odpowiednich dochodów lub majątku, wynagrodzenie jest pokrywane ze środków publicznych na podstawie ustawy o pomocy społecznej. Ustawa nowelizująca dokonuje doprecyzowania (w zakresie rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz wydawania decyzji administracyjnej – jednoznacznie przesądzając, że obie te *instytucje* nie są wymagane dla tego świadczenia), art. 1 w pkt 12.

Dla funkcjonowania pomocy społecznej w obecnych, zmieniających się, warunkach społeczno-gospodarczych, mają istotne znaczenie uregulowania przyjęte m. in. w:

a) art. 1 pkt 2-6 - z uwagi na zakres działań samorządu terytorialnego, a także zmiany w jego funkcjonowaniu na przestrzeni lat (od 2004 r., jak podaje uzasadnienie do projektu ustawy), zrezygnowano ze sporządzania bilansu potrzeb (przez gminy, powiaty, samorządy województwa), uznając, że bilans ten, będąc dotychczas narzędziem służącym planowaniu budżetu na realizację zadań zleconych, wyczerpał swą formułę, ponieważ większość zadań stanowi zadania własne realizowane w ramach środków własnych samorządów na poszczególnych szczeblach. Przyjęto, jako odpowiadające aktualnym potrzebom lokalnego działania, sporządzanie *oceny zasobów pomocy społecznej*, dokonywanej na podstawie analizy sytuacji demograficznej i społecznej na danym terenie. Ustawa przewiduje także opracowywanie przez jednostki samorządu terytorialnego strategii rozwiązywania problemów społecznych, wskazując ustawowe elementy strategii (katalog jest otwarty), mające zapewnić możliwość porównania strategii na różnych szczeblach,

b) art. 1 w pkt 7, 8, 9, 10 i 13 - zmiany dotyczące niektórych świadczeń z pomocy społecznej jak: zasiłek okresowy, zasiłek celowy, usługi opiekuńcze (świadczone w ośrodkach wsparcia - środowiskowym domu samopomocy oraz rodzinnym domu pomocy) oraz pobyt w domu pomocy społecznej:

- wprowadzenie zmian w zakresie zasiłku okresowego i celowego zmierza do wzmocnienia aktywności osoby pobierającej zasiłek, która uzyska zatrudnienie (w początkowym okresie zatrudnienia nie zostanie ona pozbawiona nabytych uprawnień do korzystania z pomocy społecznej w formie zasiłku, niezależnie od uzyskanego dochodu, art. 1 pkt 7 i 8),

- w zakresie korzystania z miejsca całodobowego pobytu w środowiskowym domu samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi (przyjęto dotychczas jednorazowy pobyt do miesiąca, z możliwością przedłużenia do trzech miesięcy), praktyka stosowania ustawy wykazała, że pobyt ten powinien trwać dłużej - przyjęty w nowelizacji okres wynosi do trzech miesięcy, z możliwością przedłużenia do sześciu miesięcy, maksymalnie do ośmiu miesięcy w roku kalendarzowym (art. 1 pkt 9),

- usługi opiekuńcze tj. forma pomocy w rodzinnym domu pomocy, obejmą w myśl nowelizacji, także osoby niepełnosprawne (dotychczas jedynie osoby wymagające pomocy innych osób z powodu wieku). Rozszerzono też krąg podmiotów świadczących te usługi, dopuszczając udzielanie ich nie tylko przez osobę fizyczną, lecz także przez osobę prawną (art. 1 pkt 10),

- zmieniono przepis dotyczący odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej, ponoszonej przez małżonka, zstępnych, wstępnych mieszkańca domu, podwyższając kryterium dochodowe do 300 % (teraźniejsze wynosi 250 %), art. 1 pkt 13,

c) art. 1 pkt 11 - uzupełniono uregulowania ustawy o przepis upoważniający do wydania przez ministra właściwego w sprawach zabezpieczenia społecznego, rozporządzenia dotyczącego rodzaju i zakresu wsparcia świadczonego w mieszkaniach chronionych,

d) art. 1 pkt 18-19 i 22-27- rozszerzono i doprecyzowano przepisy odnoszące się do pracowników socjalnych i organizacji pracy ośrodka pomocy społecznej:

- jednoznacznie wskazano proporcje zatrudnienia pracowników socjalnych w stosunku do liczby mieszkańców gminy, określając jednocześnie minimalną liczbę pracowników socjalnych zatrudnionych w pełnym wymiarze oraz kryterium liczby rodzin lub osób samotnie gospodarujących, przypadających na jednego pracownika socjalnego (pkt 18),

- wprowadzono podstawę prawną do wyodrębniania struktury ośrodka pomocy społecznej zespołów pracy socjalnej i integracji społecznej oraz określono ich skład (pkt 19),

- rozszerzono przepisy dotyczące kształcenia i doksztalcania pracowników socjalnych (pkt 22- 27),

e) art. 1 pkt 21 - przepisy uprawniające do przekazywania dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu pomocy społecznej zwiększają wysokość dotacji do 80 % kosztów realizacji zadania (dotąd ograniczenie wynosiło 50 %), przy czym rozszerzono dotychczasowe zastrzeżenie dotyczące możliwości przekroczenia

przyjętej wysokości dotacji w sytuacji, w której środki służą na wypłatę zasiłków celowych w przypadku zdarzeń losowych,

f) art. 3 – w dotychczasowym stanie prawnym dla domów pomocy społecznej i placówek opiekuńczo wychowawczych nie osiągających wymaganego standardu, ustanowiono obowiązek realizowania programu naprawczego do końca 2010 r. (pierwotnie do końca 2006 r.) oraz uznano, że zachowują moc obowiązującą zezwolenia warunkowe na prowadzenie domów i placówek nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2010 r. Przyjęte brzmienie art. 3 ma na celu zapewnienie zgodności istniejącego stanu faktycznego ze stanem prawnym.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy został wniesiony przez Sejmową Komisję Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 22 lipca 2010 r., pierwsze czytanie odbyło się w dniu 27 października 2010 r. na posiedzeniu tejże Komisji. Szczegółowe prace prowadzono w podkomisji, która odbyła trzy posiedzenia, a przedstawione przez nią sprawozdanie Komisja Polityki Społecznej i Rodziny przyjęła w dniu 16 grudnia 2010 r. Drugie czytanie projektu odbyło się w dniu 4 stycznia 2011 r. Zgłoszono w nim dwie poprawki, z których jedną Komisja rekomendowała Sejmowi do przyjęcia (rozszerzenie zakresu przepisu przejściowego obejmującego obok domów pomocy społecznej, także placówki opiekuńczo-wychowawcze, art. 3). W trzecim czytaniu Sejm przyjął ustawę w brzmieniu proponowanym przez Komisję z wraz z poprawką przez nią rekomendowaną.

Przyjęte przez Komisję sprawozdanie nie odbiega w sposób istotny od projektu. Rozszerzenie treści uregulowań nastąpiło w art. 1 pkt 16 (składanie pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, oświadczeń o stanie majątkowym, w rodzinnym wywiadzie środowiskowym), w art. 2 (dotyczącym niezbędnych zmian do ustawy o świadczeniach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych), dodano także przepisy art. 3. Sejm przyjął ustawę na 84. posiedzeniu.

Dyskusje w trakcie prac legislacyjnych budziło rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do prowadzenia rodzinnego domu pomocy, o osoby prawne, czego nie zakładało przedłożenie. Uregulowanie to zostało przyjęte w sprawozdaniu Komisji skierowanym do drugiego czytania (art. 1 pkt 10).

Zarówno podczas posiedzeń komisji, jak i na forum Sejmu, żywo była dyskutowana kwestia wysokości opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, wnoszonej przez członka rodziny mieszkańca domu. Projekt zakładał kryterium dochodowe na poziomie 400%,

przewidując jednocześnie proporcjonalność wnoszenia tej kwoty przez członków rodziny (małżonek, zstępni przed wstępnymi) pensjonariusza domu pomocy społecznej. Przyjęte przez Izbę rozwiązanie, rezygnuje z proporcjonalności i przyjmuje kryterium dochodowe na poziomie 300 %. Uznano je za kompromisowe i uwzględniające możliwości finansowe gmin (art. 1 pkt 13).

W stosunku do przedłożenia komisyjnego w wersji pierwotnej, ustawa zawiera większe zróżnicowanie przepisów dotyczących późniejszego, niż całość ustawy, wejścia w życie (są to przepisy dotyczące: jednostek realizujących szkolenie specjalizacyjne oraz korzystania przez pracowników socjalnych z poradnictwa superwizorów pracy socjalnej, projekt zakładał późniejsze wejście w życie jedynie przepisu limitującego liczbę rodzin lub osób samotnie gospodarujących, przypadających na jednego pracownika socjalnego).

III. Uwagi

1. W art. 1 pkt 10, dotyczącym art. 52 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej rozszerzono zakres przepisów o nową kategorię podmiotów (osoby niepełnosprawne), objętych usługami opiekuńczymi oraz krąg podmiotów świadczących te usługi (dodano osoby prawne). Nie obejmuje tego jednak zakres obowiązującego rozporządzenia wykonawczego dotyczącego rodzinnych domów pomocy, wydanego na podstawie art. 52 ust. 3. Przepis art. 4 ustawy nowelizującej przewiduje utrzymanie w mocy przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 52 ust. 3, nie dłużej niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji. Do czasu wydania nowego rozporządzenia nie będzie przepisów wykonawczych do uregulowania art. 52 ust. 1 i 2 w nowym brzmieniu. Zachowanie w mocy rozporządzenia nie zmieni faktu, że będzie w tym zakresie czasowa luka prawna. Być może zasadne byłoby nie tyle utrzymywanie w mocy przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 52 ust. 3, co późniejsze wejście w życie przepisów art. 52 ust. 1 i 2, które i tak do czasu wydania rozporządzenia nie będą mogły być realizowane?
2. Czym jest uzasadniona niespójność terminologiczna w ustawie: w art. 1 w pkt 20, w art. 113 ust. 4 ustawy nowelizowanej: *kierownik* regionalnego ośrodka polityki społecznej oraz w art. 1 w pkt 24 w lit. b, w art. 118 w ust. 1d ustawy nowelizowanej: *dyrektor* regionalnego ośrodka polityki społecznej?

3. W art. 1 w pkt 25, art. 118a w pkt 12 stanowi, że minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, m. in.: organizację i sposób przeprowadzania egzaminu na I i II stopień specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny *oraz podmiot współpracujący z Komisją w zakresie organizacji egzaminów na II stopień specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny*. O jaki podmiot chodzi i jaki charakter ma mieć jego działanie? Czy w ogóle jest potrzeba wpisywania tego do przepisu upoważniającego (może wystarczy samo zawarcie umowy)? Powstaje wątpliwość, czy podlega to uregulowaniu w rozporządzeniu, a nie w przepisach materialnych ustawy (jeżeli podmiot ten nie podlega ministrowi).
4. W związku z brzmieniem art. 3 powstają wątpliwości:
- czy w zawarty w art. 3 ust. 2 *termin 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy* ma być liczony od dnia wejścia w życie ustawy (por. zdanie wstępne w art. 5), czy od dnia wejścia w życie art. 3 (art. 5 pkt 1) tj. od dnia ogłoszenia ustawy? w tym drugim przypadku należałoby dokonać doprecyzowania,
 - odnośnie do określenia zawartego w art. 3 w ust. 2 *" , które działają na podstawie zezwolenia warunkowego, o którym mowa w ust. 1"*. Zgodnie z art. 152 ust. 1-4 oraz art. 154 ust. 7a-7b ustawy o pomocy społecznej w obecnym stanie prawnym nie można mówić, że *działają* one na podstawie zezwolenia warunkowego, termin dotyczący programów naprawczych i zezwoleń warunkowych już upłynął. Dopiero niniejsza ustawa zmierza do zapewnienia zgodności stanów faktycznych ze stanem prawnym. Z tych samych względów nieprawidłowe jest określenie *"dostosowanie istniejących programów naprawczych"*.
- Propozycja poprawki:
- w art. 3 ust. 2 otrzymuje brzmienie:
"2. Domy pomocy społecznej oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze, o których mowa w ust. 1, są obowiązane w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy do dostosowania programów naprawczych."