



MICHAŁ SOĆKO\*

## USTAWA O POMOCY SPOŁECZNEJ W ŚWIETLE NOWELIZACJI Z DNIA 19.07.2019 R. – WYBRANE ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE SAMORZĄDU POWIATOWEGO

### ABSTRAKT

Przedmiotem prezentowanego artykułu jest analiza zmian wprowadzonych na grunt ustawy o pomocy społecznej nowelizacją z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz o ustawy o ochronie zdrowia psychicznego z punktu widzenia działania samorządu powiatowego. Na wstępie zarysowano powody oraz zakres dokonywanych zmian. W dalszej kolejności – w szerszym zakresie – badaniu poddano przepisy wprowadzające możliwość ograniczania samodzielnego opuszczania domów pomocy społecznej przez ich mieszkańców oraz nowe sankcje w postaci możliwości ograniczenia wysokości lub rozmiaru świadczenia w przypadku braku współdziałania osoby lub rodziny w rozwiązaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Ze względu na to, że przedmiotem artykułu są aktualne rozwiązania prawne, podstawową metodą prowadzenia badań była metoda dogmatyczno-prawna, polegająca na analizie jurystycznej relewantnych przepisów prawnych. Badanie tekstów prawnych zostało wzbogacone w odpowiednim zakresie o zaprezentowanie poglądów doktryny i judykatury.

**SŁOWA KLUCZOWE:** ustawa o pomocy społecznej, dom pomocy społecznej, możliwość ograniczenia samodzielnego opuszczania domu pomocy społecznej

---

\* Państwowa Uczelnia im. Stefana Batorego w Skierniewicach; ORCID <https://orcid.org/0000-0003-0488-9233>

## WSTĘP

Powiatowe centra pomocy rodzinie (zwane dalej także „PCPR”) funkcjonują w polskim systemie prawnym już od przeszło dwudziestu lat. Powstały one wraz z utworzeniem powiatowego szczebla samorządu terytorialnego. Od tego czasu realizują zadania powiatu z zakresu pomocy społecznej, jak również niektóre inne zadania przekazane na podstawie przepisów szczególnych. Początkowo, podstawowym aktem prawnym, na podstawie którego działały PCPR-y, była ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. 1990 nr 87 poz. 506 ze zm.). Została ona następnie uchylona przez obowiązującą do dziś ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. 2004 nr 1507 ze zm., zwaną dalej także u.p.s. lub ustawą o pomocy społecznej). Przez piętnaście lat jej obowiązywania podlegała ona wielu nowelizacjom. Przy czym przedmiotem tego artykułu objęte są niektóre zmiany wynikające z ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. 2019 poz. 1690, zwaną dalej także ustawą nowelizującą) dotyczące samorządu powiatowego.

Ustawodawca wprowadził wspomnianą nowelizację na grunt prawa pomocy społecznej szereg nowych rozwiązań. Część z nich weszła w życie 4 października 2019 r., pozostałe zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 2020 r. (zob.: art. 12 ustawy nowelizującej). Potrzeba zmiany ustawy o pomocy społecznej wynikała z kilku okoliczności. Zmiany w zakresie opuszczania domów pomocy społecznej (zwanymi dalej także DPS) przez ich mieszkańców zainspirowane były uwagami zawartymi w raporcie Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur „Prawa mieszkańców domów pomocy społecznej” oraz postulatami formułowanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Pod ich wpływem prawodawca zdecydował się uregulować bezpośrednio w ustawie o pomocy społecznej zasady ograniczenia samodzielnego opuszczania domów pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku przez ich mieszkańców będących osobami z zaburzeniami psychicznymi. W przywołanych wystąpieniach zwracano uwagę na prawo tych osób do kontaktu ze światem zewnętrznym. Podkreślano, że powinni mieć oni możliwość decydowania o wyjściach poza teren placówki, a jedyną przeszkodę do korzystania z takiego uprawnienia może stanowić ich zły stan zdrowia, potwierdzony

zaświadczeniem wystawionym przez lekarza (Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, 2017, s. 91).

W związku z tymi postulatami ustawodawca dodał do art. 55 u.p.s., regulującego organizację domów pomocy społecznej, ustępy 2a–2i precyzujące zasady ograniczania możliwości samodzielnego opuszczania terenu domu pomocy społecznej przez mieszkańca będącego osobą z zaburzeniami psychicznymi. Podobne rozwiązanie zostało wprowadzone na grunt art. 68 u.p.s., odnoszącego się do organizacji i działania placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. Zmiana ta w pełnym zakresie dotyczy także samorządu powiatowego, który tworzy i prowadzi domy pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym (art. 57 ust. 1 pkt 1 u.p.s. w zw. z art. 59 ust. 2 u.p.s.; por. także: art. 6a oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, t.j. Dz.U. 2018 poz. 1878 ze zm., zwanej dalej także u.o.z.p. lub ustawą o ochronie zdrowia psychicznego).

W zakresie zmian dotyczących domów pomocy społecznej ustawa nowelizująca zmodyfikowała także znacząco zasady ponoszenia odpłatności przez małżonka, zstępnych oraz wstępny za pobyt mieszkańca w DPS. W szczególności wprowadzono swoistą sankcję za nie zawarcie umowy w przedmiocie odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej oraz niewyrażenie zgody na przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego. W takim przypadku opłata powinna zostać ustalona w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w domu pomocy społecznej a opłatą wnoszoną przez mieszkańca domu i opłatami wnoszonymi przez inne osoby obowiązane (art. 61 ust. 2e u.p.s.). Zmiana ta ma przeciwdziałać paraliżowaniu postępowań prowadzonych w sprawie ustalenia opłaty za pobyt mieszkańca w DPS, przez brak współdziałania osób zobowiązanych wymienionych w art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s. Dotychczas osoby te uniemożliwiając przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego, utrudniały lub wręcz uniemożliwiały ustalenie ich sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej, a tym samym wydanie decyzji o ustaleniu opłaty. W przedmiotowej nowelizacji ustawodawca dodatkowo nałożył na te osoby obowiązek niezwłocznego informowania organu, który ustalił odpłatność, o każdej zmianie w ich sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej, która wiąże się z podstawą do ponoszenia odpłatności (art. 109 u.p.s.).

Ponadto, w związku z postulatami osób, których rodzice zostali skierowani do domu pomocy społecznej, prawodawca poszerzył katalog sytuacji,

w których można zwolnić z obowiązku wnoszenia opłaty za pobyt mieszkańca w DPS (zob.: uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, s. 2). Od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej fakultatywnie z opłaty zwolnić można także w sytuacji, gdy osoba obowiązana do wnoszenia opłaty lub jej rodzic przebywała w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka lub placówce opiekuńczo-wychowawczej na podstawie orzeczenia sądu o ograniczeniu władzy rodzicielskiej osobie kierowanej do domu pomocy społecznej lub mieszkańcowi domu oraz w przypadku, gdy osoba obowiązana do wnoszenia opłaty przedstawi wyrok sądu oddalający powództwo o zasądzenie alimentów na rzecz osoby kierowanej do domu pomocy społecznej lub mieszkańca domu (art. 64 pkt 5 i 6 u.p.s.). Zmodyfikowano również podstawy do obligatoryjnego zwolnienia z opłaty (art. 64a u.p.a.), wprowadzając nową, samodzielną przesłankę zwolnienia, którą stanowi przedstawienie prawomocnego orzeczenia sądu o skazaniu mieszkańca DPS lub osoby dopiero tam kierowanej za umyślne przestępstwo popełnione z użyciem przemocy na szkodę osoby obowiązanej do wnoszenia opłaty, jej małoletniego rodzeństwa lub jej rodzica. Przy czym zwolnienie z art. 64a u.p.s. obejmuje swoim zakresem także zstępnych osoby zwolnionej. Zmiany w zakresie ustalania opłaty za pobyt mieszkańca w DPS oraz zwalniania z takiej opłaty będą miały istotne znaczenie dla miast na prawach powiatu.

Ustawodawca na gruncie przedmiotowej nowelizacji wprowadził także szereg nowych rozwiązań o charakterze technicznym czy doprecyzującym. Wśród nich można wskazać chociażby przepisy ułatwiające placówkom zapewniającym całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku uzyskania zezwolenia na prowadzenie takiej działalności. Doprecyzowano także przepisy dotyczące dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o uzyskanie takiego zezwolenia (zob.: uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, s. 2). Spośród zmian o charakterze technicznym czy doprecyzującym, które dotyczą samorządu powiatowego można wskazać chociażby na modyfikację art. 11 ust. 2 u.p.s. Dodano w nim kolejną *quasi* sankcję polegającą na fakultatywnym ograniczeniu wysokości lub rozmiaru świadczenia w przypadku braku współdziałania osoby lub rodziny w rozwiązaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Zmieniono również art. 112a ust. 3 u.p.s., który w nowym brzmieniu stanowi, że osoby kierujące jednostkami organiza-

cyjnymi pomocy społecznej będącymi w strukturze powiatowego centrum pomocy rodzinie są obowiązane spełniać wymagania dla kierowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.

## NOWELIZACJA USTAWY O POMOCY SPOŁECZNEJ Z DNIA 19 LIPCA 2019 R. W ZAKRESIE DOTYCZĄCYM SAMORZĄDU POWIATOWEGO

**Ograniczenie możliwości samodzielnego opuszczania domu pomocy społecznej.** Przedmiotowa nowelizacja wprowadziła na grunt ustawy o pomocy społecznej *novum* w postaci przepisów dotyczących możliwości ograniczenia samodzielnego opuszczania domu pomocy społecznej (art. 55 ust. 2a–2i u.p.s.). Analogiczna regulacja została dodana także na grunt przepisów normujących placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku (art. 68 ust. 2a–2h u.p.s.). Ze względu jednak na fakt, że domy pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym może prowadzić także samorząd powiatowy, jak również okoliczność, że jest to rozwiązanie nowe w pierwszej kolejności i w najszerszym zakresie należy zwrócić uwagę na tę właśnie regulację.

Zgodnie z wprowadzonymi przepisami ograniczenie możliwości samodzielnego opuszczania domu pomocy społecznej może zostać ustanowione w przypadku, gdy brak opieki zagraża życiu lub poważnie zagraża zdrowiu mieszkańca domu będącego osobą z zaburzeniami psychicznymi na czas oznaczony nie dłuższy niż sześć miesięcy, na podstawie zaświadczenia lekarza wskazującego zasadność takiego ograniczenia. Pismo takie powinno zawierać wskazanie osoby, wobec której ograniczenie jest stosowane, okresu na jaki jest wydane, uzasadnienie ograniczenia oraz pouczenie o przysługującym prawie do złożenia wniosku o uchylenie ograniczenia do sądu opiekuńczego, w którego okręgu znajduje się dom pomocy społecznej. Dyrektor lub kierownik domu pomocy społecznej jest obowiązany do doręczenia pisemnego ograniczenia osobie, której będzie ono dotyczyło lub w przypadku, gdy osoba ta jest całkowicie ubezwłasnowolniona, jej opiekunowi prawnemu. Doręczając ograniczenie, dyrektor lub kierownik domu pomocy społecznej dodatkowo poucza mieszkańca domu o prawie do złożenia wniosku o uchylenie ograniczenia. Sąd, rozpoznając taki wniosek, będzie mógł uznać jego zasadność i uchylić ograniczenie lub – w przypadku uznania wniosku za bezzasadny – wniosek ten oddalić. Z wnioskiem

o uchylene ograniczenia mogą się również zwrócić: przedstawiciel ustawy mieszkańca, małżonek mieszkańca, krewny w linii prostej, rodzeństwo oraz osoba sprawująca faktyczną opiekę nad mieszkańcem. Przy czym, w przypadku wpłynięcia takiego wniosku sąd opiekuńczy będzie orzekał niezwłocznie o zasadności takiego ograniczenia po przeprowadzeniu rozprawy. Rozprawa powinna się odbyć nie później niż w terminie 14 dni od dnia wpływu wniosku. Ponadto dyrektor lub kierownik domu pomocy społecznej w terminie trzech dni od dnia doręczenia ograniczenia jest obowiązany do przesłania informacji o ograniczeniu do sądu opiekuńczego, w którego okręgu znajduje się ten dom.

*Ratio legis* sprowadza się z jednej strony do zapewnienia ochrony życia i zdrowia osoby umieszczonej w domu pomocy społecznej, które byłyby zagrożone w razie samodzielnego opuszczania przez pensjonariusza placówki. Przypomnieć bowiem należy, że do domu pomocy społecznej kieruje się osobę wymagającą całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącą samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych. Z samej zatem istoty tego świadczenia wynika, że skorzystać z niego mogą jedynie osoby, których dysfunkcje przekreślają samodzielną egzystencję.

Z drugiej zaś strony celem analizowanych przepisów jest wprowadzenie ram prawnych, na podstawie których można osobie *de facto* ograniczyć wolność, zakazując jej samodzielnego opuszczania domu pomocy społecznej, jak również placówki, o której mowa w art. 68 u.p.s. (dalsze uwagi dotyczące możliwości ograniczenia samodzielnego opuszczania domów pomocy społecznej przez ich mieszkańców – ze względu na podobieństwo regulacji – będą miały analogiczne zastosowanie do osób umieszczonych w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku). Takie ograniczenie, w świetle przepisów konstytucyjnych, wymaga interwencji ustawodawcy. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 3 Konstytucji (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483 ze zm., zwana dalej także Konstytucją) ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpie-

czeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Z kolei art. 41 ust. 1 i 2 Konstytucji wskazuje, że każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Każdy pozbawiony wolności nie na podstawie wyroku sądowego ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia. O pozbawieniu wolności powiadamia się niezwłocznie rodzinę lub osobę wskazaną przez pozbawionego wolności. Wobec tego nie będzie mogła być utrzymana spotykana dotychczas praktyka polegająca na wydawaniu zakazów opuszczania DPS na podstawie przepisów wewnętrznych czy też nawet arbitralnie, bez wyraźnej podstawy prawnej (w zakresie zgodności proponowanych zmian z przepisami Konstytucji zob.: *Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego*, s. 2–4).

O ile jednak samo *ratio legis* nie budzi zastrzeżeń, gdyż jest to regulacja potrzebna i zasadna, o tyle jej normatywne ujęcie może budzić pewne wątpliwości. W pierwszej kolejności wskazać należy, że rozwiązanie przyjęte w art. 55 ust. 2b u.p.s. *verba legis* ma charakter fakultatywny („kierownik tego domu może ograniczyć”). Wykładnia literalna tego przepisu sugeruje, że nawet w sytuacji stwierdzenia, że brak opieki zagraża życiu lub poważnie zagraża zdrowiu mieszkańca DPS będącego osobą z zaburzeniami psychicznymi oraz potwierdzenia tej okoliczności zaświadczeniem lekarskim ostateczną decyzję w tej sprawie podejmuje kierownik domu pomocy społecznej, który może, ale nie musi ograniczyć możliwość samodzielnego opuszczania terenu domu pomocy społecznej przez mieszkańca. Wydaje się, że w razie zaistnienia takich okoliczności uzasadniony byłby obowiązek ograniczania samodzielnego opuszczania DPS, a nie jedynie tylko taka możliwość. Skoro bowiem celem ustawy jest ochrona życia i zdrowia mieszkańców, to w razie stwierdzenia, że brak opieki zagraża życiu lub poważnie zagraża zdrowiu, należałoby wykluczyć możliwość samodzielnego opuszczania przez mieszkańca terenu domu. Takie rozwiązanie realizowałoby zakładaną funkcję ochronną w większym stopniu. Wobec tego, na gruncie art. 55 ust. 2b u.p.s., przesłankę „może ograniczyć” należałoby raczej interpretować „powinien ograniczyć”.

W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na zakres podmiotowy tego unormowania. Zgodnie bowiem z art. 55 ust. 2b u.p.s. możliwość ograni-

czenia samodzielnego opuszczania domu pomocy społecznej dotyczy tylko osób z zaburzeniami psychicznymi. W uzasadnieniu projektu przedmiotowej nowelizacji wskazano, że osoby takie mogą mieć problemy z powrotem do placówki (np. z powodu amnezji czy nieznajomości swoich danych osobowych) (zob.: *Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego*, s. 2–4). Przy czym osoby z zaburzeniami psychicznymi na gruncie art. 55 ust. 2b u.p.s., mimo braku wyraźnego odesłania powinny być definiowane, jak się wydaje, zgodnie z ustawą o ochronie zdrowia psychicznego, tj. jako osoby chore psychicznie (wykazującej zaburzenia psychotyczne), upośledzone umysłowo lub wykazujące inne zakłócenia czynności psychicznych, które zgodnie ze stanem wiedzy medycznej zaliczane są do zaburzeń psychicznych, a osoba ta wymaga świadczeń zdrowotnych lub innych form pomocy i opieki niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym lub społecznym (zob.: art. 3 pkt 1 u.o.z.p.). *A contrario* ograniczenia możliwości samodzielnego opuszczania DPS nie będzie można stosować do innych mieszkańców, którzy zaburzeń psychicznych w powyższym rozumieniu nie wykazują.

W związku z tym pojawia się pytanie czy instytucji tej nie należałoby rozciągnąć także na pozostałych mieszkańców, skoro jak wynika z ogólnych przesłanek skierowania do domu pomocy społecznej są to osoby wymagające całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogące samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, którym nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych (w przypadku osób z zaburzeniami psychicznymi przesłanki kierowania do domu pomocy społecznej określa jako *lex specialis* ustawa o ochronie zdrowia psychicznego, choć są one są zbliżone do regulacji z art. 54 ust. 1 u.p.s.; zob. szerzej: art. 38 u.o.z.p.). Nie można bowiem *a priori* wykluczyć, że samodzielne wyjście z domu pomocy społecznej osoby w podeszłym wieku, osoby niepełnosprawnej lub chorej (niewykazujących zaburzeń psychicznych) nie będzie w danym przypadku zagrażało jej życiu lub zdrowiu (np. osoby niepełnosprawne mogą mieć problem z samodzielnym powrotem do placówki). Poza tym, skoro ustawodawca zdecydował, żeby o ograniczeniu rozstrzygał fakultatywnie kierownik DPS, to i w tych przypadkach mógłby on na tle konkretnej spraw uznaniowo decydować, czy zachodzi potrzeba ograniczenia mieszkańcowi samodzielnego opuszczania domu pomocy społecznej, choćby nawet nie wykazywał on zaburzeń psychicznych. Niemniej jednak *de lege lata* możliwość ograniczenia samodzielnego



opuszczania domu pomocy społecznej może być stosowana jedynie do osób z zaburzeniami psychicznymi.

W dalszej kolejności wskazać należy, że możliwości ograniczenia samodzielnego opuszczania domu pomocy społecznej wymaga uprzedniego uzyskania zaświadczenia lekarskiego wskazującego na zasadność takiego ograniczenia. Przy czym zaświadczenie powinno być wydane przez lekarza na czas oznaczony, nie dłuższy niż sześć miesięcy. Oparcie możliwości zastosowania ograniczenia na zaświadczeniu lekarskim należy ocenić jako prawidłowe. Kierownik lub dyrektor DPS nie ma najczęściej wystarczającej wiedzy, żeby stwierdzić, czy przebywanie mieszkańca poza terenem placówki może zagrażać jego życiu lub poważanie zagrażać jego zdrowiu. Poza tym konieczność uzyskania wcześniejszego zaświadczenia lekarskiego wyklucza instrumentalne stosowanie tej instytucji (np. jako nieformalna kara za nienależyte zachowanie pensjonariusza). Pewnym jednak mankamentem może być to, że ustawodawca nie sprecyzował, jaki lekarz takie zaświadczenie powinien wystawić. Na zasadzie *lege non distinguente nec rostrum est distinguere* (gdy ustawa nie rozróżnia, nie do nas należy rozróżnianie) należałoby przyjąć, że zaświadczenie może wystawić każdy lekarz. Choć w praktyce, jak się wydaje, ze względu na zakres podmiotowy tej regulacji powinien to być przede wszystkim psychiatra (por.: *Uwagi Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2019 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego*, s. 2).

Procedurę ograniczenia możliwości samodzielnego opuszczania domu pomocy społecznej wskazuje art. 55 ust. 2d u.p.s. Zgodnie z tym przepisem ograniczenie jest wydawane w formie pisemnej i zawiera wskazanie osoby, której to ograniczenie dotyczy, okresu, na jaki jest wydane, uzasadnienie ograniczenia oraz pouczenie o prawie do złożenia wniosku o uchylenie ograniczenia do sądu opiekuńczego, w którego okręgu znajduje się dom pomocy społecznej. W praktyce mogą się jednak pojawić wątpliwości co do formy prawnej takiego ograniczenia, zwłaszcza w świetle odesłania z art. 14 u.p.s. Zgodnie bowiem z tym przepisem w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm., zwanej dalej także k.p.a. lub kodeksem postępowania administracyjnego), jeżeli ustawa o pomocy społecznej nie stanowi inaczej. Na te wątpliwości zwracał uwagę także Sąd Najwyższy wskazując, że „podmiotem wydającym decyzję o ograniczeniu tego prawa jest dyrektor (kierownik)

placówki. W projekcie występuje określenie «ograniczenie», a nie decyzja o ograniczeniu swobodnego opuszczania terenu domu pomocy społecznej. Wydaje się, że bardziej poprawne byłoby użycie tego drugiego sformułowania, szczególnie, że projektowany przepis określa treść, formę, elementy uzasadnienia oraz sposób kontroli przez sąd opiekuńczy owego »ograniczenia« w sposób charakterystyczny dla decyzji (przykładowo zdefiniowanej w art. 107 kodeksu postępowania administracyjnego)” (zob.: *Uwagi Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2019 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego*, s. 1–2).

Takie zapatrywanie mogłoby być oparte także na treści art. 104 k.p.a. w zw. z art. 14 u.p.s., zgodnie z którym sprawę załatwia się przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji (art. 104 § 2 k.p.a.). Ponadto, w literaturze i orzecznictwie przyjmuje się, że o tym czy mamy do czynienia z decyzją nie decyduje forma czy nazwa, a treść danego aktu (por.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 597/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 28 września 2017 r., sygn. akt II SA/Sz 722/17). W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2015 r. wskazano, że „to przepisy prawa materialnego przewidują decyzyjną formę załatwiania danej sprawy nie tylko w sposób bezpośredni, lecz także przez wyrażoną w formie czasownikowej kompetencję organu do rozstrzygnięcia sprawy. Za decyzję uznaje się jednostronne rozstrzygnięcie organu administracyjnego o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawa administracyjnego dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnej sprawy, podejmowane w sferze stosunków zewnętrznych, poza systemem organów państwowych i podległych im jednostek” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2015 r., sygn. akt II GSK 1792/14; zob. także: wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna i Administracyjna z dnia 18 października 1985 r., sygn. akt II CR 320/85, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 356/12, Iserzon, Starościak, 1970, s. 197).

Niemniej jednak nie wydaje się, że zamiarem ustawodawcy było utożsamianie ograniczenia możliwości samodzielnego opuszczania domu pomocy społecznej z decyzją administracyjną. W pierwszej kolejności wskazać bowiem należy, że w aktualnym orzecznictwie sądowo-administracyjnym zdaje

się przeważać stanowisko, iż art. 104 § 1 k.p.a. nie może być samodzielną i wystarczającą podstawą do załatwiania spraw w drodze decyzji administracyjnej (tak m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 1652/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1368/12; przeciwnie np.: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2015 r., sygn. akt I OSK 2912/13). Wydanie decyzji może mieć miejsce, gdy przepisy prawa materialnego przewidują działania organu w takiej właśnie prawnej formie. Zatem „w sytuacji, gdy nie obowiązuje żaden przepis prawa materialnego uprawniający do załatwienia sprawy przez wydanie decyzji administracyjnej, czyli brak jest wyraźnego przyzwolenia ustawodawcy do ukształtowania stosunku prawnego w drodze decyzji administracyjnej, nie można domniemywać, że możliwe jest wydanie tego rodzaju aktu przez organ administracji publicznej” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 września 2019 r., sygn. akt I OSK 2268/18).

Poza tym wskazać należy, że ustawodawca w art. 55 ust. 2g u.p.s. przewidział, że od wydanego ograniczenia o możliwości samodzielnego opuszczania domu pomocy społecznej przysługuje środek zaskarżenia w postaci wniosku o uchylenie ograniczenia. Nie jest to zatem odwołanie, które jest charakterystyczne dla decyzji administracyjnych. Ponadto wniosek o uchylenie ograniczenia rozpoznaje sąd opiekuńczy (sąd powszechny), w którego okręgu znajduje się dom pomocy społecznej, a nie organ wyższego stopnia czy sąd administracyjny jak to jest w przypadku decyzji administracyjnej. Przyjęcie przez ustawodawcę takiego modelu weryfikacji ograniczenia samodzielnego opuszczania domu pomocy społecznej wydaje się, że spowodowane było z jednej strony przepisami konstytucyjnymi, które wymagają by w przypadku pozbawienia wolności nie na podstawie wyroku sądowego zainteresowany miał prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia (art. 41 ust. 2 zd. 1 Konstytucji; por. także: *Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego*, s. 2–4). Z drugiej zaś strony, z uwagi na przyjęty kształt sądownictwa administracyjnego (model kasatoryjny<sup>1)</sup>),

---

<sup>1)</sup> Model kasatoryjny sądownictwa administracyjnego oznacza, że „w ramach swoich kompetencji orzeczniczych sąd może jedynie uchylić zaskarżony akt lub ewentualnie stwierdzić jego nieważność (gdy znajdą wymagane prawem przesłanki), tj. wyeliminować go z obrotu prawnego, lub stwierdzić jego wydanie z naruszeniem prawa” (Flisek, 2018, s. 126).

nie było w istocie możliwe przekazanie rozpoznania tych spraw sądom administracyjnym.

Dodatkowo przeciwko zapatrywaniu, że ograniczenie możliwości samodzielnego opuszczania domu pomocy społecznej powinno być wydawane w formie decyzji administracyjnej podnieść można argument wynikający z wykładni historycznej. Mianowicie na etapie opiniowania projektu przedmiotowej nowelizacji wskazywano na potrzebę sprecyzowania czy mamy w tym przypadku do czynienia z decyzją administracyjną (zob.: *Uwagi Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2019 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego*, s. 1–2). A mimo to ustawodawca nie zdecydował się użycie takiego sformułowania w ostatecznej wersji nowelizowanego art. 55 u.p.s.

W dalszej kolejności należy wskazać, że ograniczenie możliwości samodzielnego opuszczania domu pomocy społecznej jest wydawane na czas oznaczony, nie dłuższy niż sześć miesięcy. Przy czym ustalając konkretny okres ograniczenia, dyrektor lub kierownik domu pomocy społecznej jest związany zaświadczeniem lekarskim, które również jest wydawane na czas oznaczony, nie dłuższy niż sześć miesięcy. Taką temporalną regulację ograniczenia możliwości samodzielnego opuszczania domu pomocy społecznej uznać należy za prawidłową. Chociaż na etapie opiniowania projektu proponowano skrócenie tego okresu do trzech miesięcy jako lepiej chroniącego konstytucyjne prawa mieszkańca domu, w szczególności nietykalność i wolność osobistą (zob.: *Uwagi Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2019 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego*, s. 2).

W tym kontekście należy jednak wskazać, że uprawnienie dyrektora lub kierownika DPS do ustalenia okresu ograniczenia jest ściśle limitowane. Opiera on bowiem swoją decyzję w tym zakresie na zaświadczeniu lekarskim. Jedynym odstępstwem mogłaby być sytuacja, w której zaświadczenie byłoby wydane na czas dłuższy niż przewidziany w art. 55 ust. 2b u.p.s. W takim przypadku ograniczenie powinno zostać ustalone na maksymalny dopuszczalny czas, tj. na sześć miesięcy. Zasadniczo bowiem to lekarz ustala, w jakim okresie istnieje prawdopodobieństwo, że samodzielne opuszczenie domu pomocy społecznej może zagrażać życiu lub poważnie zagrażać zdrowiu mieszkańca będącego osobą z zaburzeniami psychicznymi. Ponadto, gdyby nawet ograniczenie zostało wydane na okres sześciu miesięcy, a w stanie zdrowia mieszkańca zaszła istotna zmiana uzasadnia-

jąca skrócenie okresu ograniczenia, to sam mieszkaniec, jak i inne osoby wymienione w art. 55 ust. 2g u.p.s. mają prawo wystąpić do sądu opiekuńczego z wnioskiem o uchylenie takiego aktu. Ustawodawca nie przewidział bowiem wyraźnie żadnego terminu na wnoszenia takiego środka zaskarżenia, co prowadzi do wniosku, że może być on złożony w każdym momencie trwania takiego ograniczenia. Zgodnie z tym przyjęcie krótszego okresu ograniczenia (np. trzy miesiące) mogłoby być zbytnim obciążeniem dla administracji domów pomocy społecznej, w szczególności zaś domów dla osób przewlekle psychicznie chorych, o których mowa w art. 56 pkt 3 u.p.s. Nierzadko bowiem należałoby czterokrotnie w roku prowadzić takie postępowanie i występować o wydanie zaświadczenia lekarskiego, a następnie orzekać o ograniczeniu możliwości samodzielnego opuszczania domu pomocy społecznej.

Na skutek wydania przez dyrektora lub kierownika DPS takiego ograniczenia mieszkańiec domu nie może przez czas wskazany w takim rozstrzygnięciu samodzielnie opuszczać terenu placówki. Może jednak opuszczać DPS, nawet po wydaniu ograniczenia, w asyście osoby, która zapewni mu w tym czasie opiekę. Wobec tego pewne zastrzeżenia można mieć też do samej nazwy przedmiotowej instytucji. Biorąc bowiem pod uwagę jej skutki, bardziej adekwatne byłoby określenie „pozbawienie możliwości samodzielnego opuszczania domu pomocy społecznej” lub „ograniczenie możliwości opuszczania domu pomocy społecznej”.

Na koniec tej części należy wskazać, że przepisy dotyczące możliwości ograniczania samodzielnego opuszczania przez mieszkańca domu pomocy społecznej weszły w życie z dniem 4 października 2019 r. Niemniej jednak ustawodawca w tym zakresie nie przewidział żadnych przepisów przejściowych. W związku tym należy przyjąć, że ograniczenie możliwości samodzielnego opuszczania domu pomocy społecznej może być stosowane nie tylko do osób, które zostały umieszczone w DPS po wejściu w życie tych przepisów, lecz także do tych mieszkańców, którzy przebywali w nich wcześniej.

***Poszerzenie sankcji, które można zastosować wobec osoby lub rodziny w przypadku braku współdziałania.*** Jedną z podstawowych zasad na gruncie ustawy o pomocy społecznej jest obowiązek współdziałania osoby i rodziny korzystającej z pomocy społecznej w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej (art. 4 u.p.s.). Ustawodawca wychodzi z założenia, że trwałe przezwyciężenie trudnej sytuacji życiowej wymaga zaangażowania

zowania i wysiłku przede wszystkim od samych osób zainteresowanych, przy wsparciu organów państwa (Maciejko, Zaborniak, 2013, s. 21). Dla urzeczywistnienia tej zasady prawodawca przyjął w art. 11 ust. 2 u.p.s., że brak współdziałania osoby lub rodziny z pracownikiem socjalnym lub asystentem rodziny, o którym mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, t.j. Dz.U. 2019 poz. 1111), w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej, odmowa zawarcia kontraktu socjalnego, niedotrzymywanie jego postanowień, nieuzasadniona odmowa podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej przez osobę bezrobotną lub nieuzasadniona odmowa podjęcia lub przerwania szkolenia, stażu, przygotowania zawodowego w miejscu pracy, wykonywania prac interwencyjnych, robót publicznych, prac społecznie użytecznych, a także odmowa lub przerwanie udziału w działaniach w zakresie integracji społecznej realizowanych w ramach Programu Aktywizacja i Integracja, o których mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, t.j. Dz.U. 2019 poz. 1482), lub nieuzasadniona odmowa podjęcia leczenia odwykowego w zakładzie leczenia odwykowego przez osobę uzależnioną może stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia, uchylecia decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (art. 11 ust. 2 u.p.s.). W szczególności bierna lub roszczeniowa postawa może uzasadniać odmowę udzielenia pomocy społecznej (zob. np.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 647/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 30 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 987/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 1 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Po 10/18).

Nowelizacją z dnia 19 lipca 2019 r. zostały dodane nowe sankcje, które można zastosować w przypadkach wskazanych w art. 11 ust. 2 u.p.s. Oprócz dotychczasowych dolegliwości polegających na fakultatywnej odmowie przyznania świadczenia, uchylecia decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymaniu świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej wprowadzono także możliwość ograniczenia wysokości lub rozmiaru świadczenia. Zmianę tę ocenić należy pozytywnie. Poszerzenie katalogu sankcji, które można zastosować wobec osoby lub rodziny niewspółdziałającej w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej, będzie umożliwiało reagowanie organom

pomocy społecznej w sposób bardziej adekwatny do zaistniałej sytuacji. W poprzednim stanie prawnym zastosowanie art. 11 ust. 2 u.p.s. wymagało bądź to permanentnego (odmowa przyznania świadczenia lub uchylenie decyzji o przyznaniu świadczenia), bądź przejściowego pozbawienia pomocy społecznej (wstrzymanie świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej). A gdy się zważy, że możliwość zastosowania tych sankcji warunkowana była także sytuacją osób będących na utrzymaniu osoby ubiegającej się o świadczenie lub korzystającej ze świadczeń (art. 11 ust. 3 u.p.s.), to wykorzystanie w praktyce rozwiązania przewidzianego w art. 11 ust. 2 u.p.s. było istotnie ograniczone.

W tym kontekście należy wskazać, że nie każdy przejaw braku współdziałania w rozwiązaniu trudnej sytuacji życiowej powinien od razu skutkować pozbawieniem pomocy społecznej. W sytuacji jednostkowych lub mniej istotnych wystarczające może być ograniczenie wysokości lub rozmiaru świadczenia. Przy czym zastosowanie powyższego rozwiązania ze swej istoty dotyczyć może przede wszystkim sytuacji, gdy świadczenie zostało już przyznane. Wówczas w trybie art. 106 ust. 5 u.p.s. w zw. z art. 11 ust. 2 u.p.s. można zmienić decyzję przyznającą świadczenie, ograniczając jego wysokość lub rozmiar. Niemniej jednak wydaje się, że możliwość „ograniczenia wysokości lub rozmiaru świadczenia” można odnosić także do sytuacji, gdy prowadzone jest dopiero postępowanie w sprawie przyznania świadczenia. W przepisie tym nie ma bowiem zastrzeżenia, że dotyczy on ograniczenia wysokości lub rozmiaru przyznanego świadczenia. Wobec tego, w razie stwierdzenia braku współdziałania, organ mógłby przyznać świadczenie w ograniczonej wysokości lub rozmiarze względem tego co przewiduje przepis szczególny (np.: art. 37 ust. 2 i 3 u.p.s. oraz art. 38 ust. 2–4 u.p.s.) lub co wynika z okoliczności sprawy.

Ograniczenie świadczeń może dotyczyć zarówno pomocy pieniężnej, jak i niepieniężnej. Przy czym ograniczenie wysokości świadczeń należy odnosić przede wszystkim do świadczeń pieniężnych. W literaturze wskazuje się, że w praktyce będą to zazwyczaj świadczenia wypłacane cyklicznie (Sierpowska, 2017, s. 108). Natomiast ograniczenie rozmiaru świadczenia należałoby odnosić zwłaszcza do świadczeń niepieniężnych. Mogłoby ono polegać w szczególności na zmniejszeniu częstotliwości lub zakresu świadczonych usług (tamże). Dodać jednak należy, że z punktu widzenia wykładni językowej i logicznej nie można wykluczyć interpretacji, zgodnie z którą obydwa rodzaje ograniczeń mogą znaleźć zastosowanie do okresowych

świadczeń pieniężnych (np. zmniejszenie wysokości kwotowej świadczenia oraz skrócenie okresów wypłaty). W takim jednak przypadku, ze względu na użyty spójnik *lub* nie można byłoby tych ograniczeń stosować łącznie.

## ZAKOŃCZENIE

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego wprowadziła na grunt prawa pomocy społecznej wiele nowych i istotnych rozwiązań mających zastosowanie w szerokim zakresie także do samorządu powiatowego. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, że celem wprowadzanych zmian jest m.in. ograniczenie skali nieprawidłowości w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, a tym samym zwiększenie poczucia bezpieczeństwa osób starszych i niepełnosprawnych przebywających w tych placówkach, poprawę skuteczności stosowania sankcji nakładanych na podmioty prowadzące placówki bez zezwolenia oraz poprawę warunków pobytu osób przebywających w legalnie działających placówkach całodobowej opieki (zob.: uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, s. 1). Zmiana przepisów miała również na celu ułatwienie placówkom, zwłaszcza tym prowadzonym w niewielkim zakresie, uzyskania zezwolenia, przez złagodzenie niektórych standardów, oraz doprecyzowanie przepisów dotyczących dokumentów wymaganych przy wniosku o uzyskanie zezwolenia. Ponadto uregulowano zasady ograniczenia samodzielnego opuszczania terenu domów pomocy społecznej oraz placówek przez ich mieszkańców będących osobami z zaburzeniami psychicznymi. Natomiast w związku z postulatami osób, których rodzice zostali skierowani do domu pomocy społecznej, ustawa poszerzyła katalog sytuacji, w których można zwolnić z obowiązku wnoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej. Przedmiotowa nowelizacja doprecyzowała także niektóre przepisy dotyczące postępowania w zakresie przyznawania, udzielania i wypłaty świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

Opisane zmiany nie mają charakteru rewolucyjnego. Ocenic je należy raczej jako ewolucyjne usprawnianie rozwiązań już funkcjonujących na gruncie ustawy o pomocy społecznej. Istotnym i ważnym wyjątkiem w tym zakresie jest jednak wprowadzona możliwość ograniczenia samodzielnego



opuszczania domu pomocy społecznej przez jego mieszkańca będącego osobą z zaburzeniami psychicznymi na czas nieprzekraczający jednorazowo sześciu miesięcy. Przyjęte rozwiązanie jest *novum* na gruncie ustawy o pomocy społecznej. Co prawda niektóre domy pomocy społecznej w praktyce stosowały już uprzednio tego rodzaju ograniczenia. Niemniej jednak takie działania bądź to nie miały w ogóle podstawy prawnej, bądź były wprowadzane w aktach wewnętrznych dotyczących funkcjonowania domu pomocy społecznej, w szczególności w regulaminie organizacyjnym DPS lub regulaminie pobytu mieszkańców DPS. W raporcie Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur wskazano, że w praktyce ograniczenia takie polegały na zniechęcaniu przez personel do samodzielnych wyjść, umożliwieniu wyjść tylko w godzinach pracy administracji placówki, wydawaniu przepustek na wyjścia, jak również na całkowitym zamknięciu drzwi wejściowych do budynku. W części DPS przyjęto w tym zakresie rozwiązanie, zgodnie z którym samodzielnie teren domu mogły opuszczać osoby niezagrażające sobie i innym, natomiast wyjścia mieszkańców znajdujących się w złej kondycji psychofizycznej realizowane były w towarzystwie opiekuna. W odniesieniu do osób ubezwłasnowolnionych niemalże zasadą było realizowanie wyjść jedynie w asyście lub uzależnianie możliwości opuszczenia terenu placówki od wydania przez opiekuna prawnego zgody w tym zakresie (zob.: Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, 2017, s. 48–49). Niemniej jednak brak było wyraźnej podstawy ustawowej dla takiego działania. Jedynie w wąskim zakresie do kwestii tej nawiązywał art. 40 ust. 3 u.o.z.p., zgodnie z którym w przypadku wystąpienia u osoby, o której mowa w art. 38 u.o.z.p. (osoba, która wskutek choroby psychicznej lub upośledzenia umysłowego nie jest zdolna do zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych i nie ma możliwości korzystania z opieki innych osób oraz potrzebuje stałej opieki i pielęgnacji, lecz nie wymaga leczenia szpitalnego – przyp. M.S.), przebywającej w domu pomocy społecznej, zachowań zagrażających jej życiu lub zdrowiu, lub życiu lub zdrowiu innych osób, można wobec niej stosować przymus bezpośredni również w celu zapobieżenia opuszczeniu domu pomocy społecznej. Niemniej jednak zasadniczo na podstawie tego przepisu można podejmować jedynie czynności o charakterze doraźnym.

Powyższa regulacja jest w istocie wykonaniem norm konstytucyjnych, które wymagają z jednej strony, by pozbawienie lub ograniczenie wolności następowało tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Z drugiej zaś strony art. 41 ust. 2 Konstytucji obliguje, by każdy pozbawiony wolno-

ści nie na podstawie wyroku sądowego miał prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia. Od strony formalnej wymagania te zostały spełnione. Przepisy ustawy o pomocy społecznej dość kazuistycznie określają przesłanki umożliwiające ograniczenie możliwości samodzielnego opuszczania domu pomocy społecznej oraz tryb, w którym dyrektor lub kierownik DPS o tym decyduje. Przewidziano również możliwość zakwestionowania takiego rozstrzygnięcia przed sądem opiekuńczym w okręgu, w którym znajduje się dom pomocy społecznej. W tym zakresie należy pozytywnie ocenić przede wszystkim szeroki katalog osób, które mogą złożyć wniosek o uchYLENIE ograniczenia. Wśród tych osób znalazł się także sam mieszkaniec, choćby nawet był on osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie.

Oceniając ogólną normatywną konstrukcję przewidzianą w art. 55 ust. 2a–2i u.p.s., należy wskazać, że stanowi ona swoisty kompromis między ochroną życia i zdrowia mieszkańca oraz jego zagwarantowaną konstytucyjnie nietykalnością i wolnością osobistą. Wydaje się jednak, że lekkie przesunięcie tej równowagi nastąpiło w stronę zapewnienia wolności osobistej mieszkańca. Świadczyć o tym może podmiotowe ograniczenie tej instytucji. Nie można jej bowiem stosować wobec wszystkich mieszkańców DPS, a jedynie wobec tych, którzy są kwalifikowani jako osoby z zaburzeniami psychicznymi. Ponadto taka ocena zdaje się wynikać z konstrukcji przedmiotowych przesłanek ograniczenia. Ustawodawca przyjął bowiem, że ograniczenie może być wydane, gdy brak opieki zagraża życiu lub poważnie zagraża zdrowiu. O ile zagrożenie życiu nie budzi wątpliwości, o tyle nie każdy przypadek zagrożenia zdrowia mieszkańca będzie uzasadniał zastosowanie tej instytucji. Zagrożenie dla zdrowia mieszkańca musi być *poważne*, co zgodnie z językiem naturalnym należałoby rozumieć jako *budzące obawy* lub *obciążone dużym ryzykiem* (<https://sjp.pwn.pl.>).

Istotną zmianą o charakterze praktycznym jest również poszerzenie katalogu sankcji, które mogą być stosowane wobec osób lub rodzin w braku ich współdziałania w rozwiązaniu trudnej sytuacji życiowej. Dotychczas, nowelizując już kilkakrotnie art. 11 ust. 2 u.p.s., ustawodawca koncentrował się głównie na dodawaniu kolejnych przejawów braku współdziałania osoby lub rodziny (np. nieuzasadniona odmowa podjęcia lub przerwanie szkolenia, stażu, przygotowania zawodowego w miejscu pracy, odmowa lub przerwanie udziału w działaniach w zakresie integracji społecznej realizowanych w ramach Programu Aktywizacja i Integracja, o których mowa

w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku prac) bądź też dodawał podmioty, z którymi osoba lub rodzina powinna współdziałać (asystent rodziny). Natomiast obecna zmiana art. 11 ust. 2 u.p.s. ma inny charakter, gdyż dotyczy sankcji, jakie można zastosować w razie ustalenia braku współdziałania. Obok dotychczasowej możliwości odmowy przyznania świadczenia, uchylenia decyzji o przyznaniu świadczenia oraz wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej dodano także możliwość ograniczenia wysokości lub rozmiaru świadczenia. Zmianę w tym zakresie należy uznać za zasadną. W przypadku stwierdzenia braku współdziałania organy pomocy społecznej będą miały możliwość oddziaływania na osoby zainteresowane, bez konieczności całkowitego pozbawiania ich pomocy społecznej. Pozwoli to w sposób bardziej adekwatny reagować na różne przypadki braku współdziałania. Przedmiotowa zmiana ma również ten walor, że upodabnia pod względem sankcji art. 11 ust. 1 u.p.s. (marnotrawienie przyznanych świadczeń, ich celowe niszczenie lub korzystanie z nich w sposób niezgodny z przeznaczeniem bądź marnotrawienia własnych zasobów finansowych) z art. 11 ust. 2 u.p.s. (brak współdziałania).

Kończąc rozważania, na marginesie należy wskazać, że o ile przedmiotowa nowelizacja jest tylko pewnym usprawnieniem i uzupełnieniem rozwiązań już istniejących, o tyle wejście w życie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. 2019 poz. 1818, zwanej dalej także u.r.u.s.) może być potencjalnie zmianą w sferze pomocy społecznej o charakterze rewolucyjnym. Co prawda aktualnie przyjęto, że tworzenie centrów usług społecznych będzie fakultatywne. Niemniej jednak w uzasadnieniu projektu ustawy wskazano wyraźnie, że „kilkuletnie doświadczenia samorządów lokalnych w organizowaniu i prowadzeniu fakultatywnych centrów usług społecznych, zgromadzone po wejściu w życie projektowanych przepisów, będą mogły posłużyć do wypracowania w przyszłości rozwiązania obligatoryjnego, ale odpowiednio już przetestowanego i obudowanego metodyką organizowania usług społecznych opartą na praktyce społecznej, a nie tylko na założeniach teoretycznych” (uzasadnienie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, s. 64). W założeniach ustawodawcy centrum usług społecznych ma być podmiotem integrującym w jednym miejscu różne usługi społeczne, które zostały zdefiniowane jako działania z zakresu: (1) polityki prorodzinnej, (2) wspierania rodziny, (3) systemu pieczy zastępc-

czej, (4) pomocy społecznej, (5) promocji i ochrony zdrowia, (6) wspierania osób niepełnosprawnych, (7) edukacji publicznej, (8) przeciwdziałania bezrobociu, (9) kultury, (10) kultury fizycznej i turystyki, (11) pobudzania aktywności obywatelskiej, (12) mieszkalnictwa, (13) ochrony środowiska, (14) reintegracji zawodowej i społecznej. Centrum będzie mogło realizować usługi społeczne będące nie tylko zadaniami własnymi gminy oraz zadaniami z zakresu administracji rządowej zleconymi gminie, lecz także usługi społeczne będące zadaniami własnymi powiatu oraz zadaniami z zakresu administracji rządowej zleconymi powiatowi, po uprzednim zawarciu porozumienia pomiędzy gminą, która utworzyła centrum, a właściwym powiatem (art. 3 ust. 1 i 2 u.r.u.s.).

## BIBLIOGRAFIA

- Flisek, K. (2018). Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych. *Studia Prawnicze. Rozprawy i materiały*, 2.
- Iserzon, E., Starościek, J. (1970). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Maciejko, W., Zaborniak, P. (2013). *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2015 r., sygn. akt I OSK 2912/13.
- Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. (2017). *Prawa mieszkańców domów pomocy społecznej*. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Sierpowska, I. (2017). *Pomoc społeczna. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Słownik Języka Polskiego: <https://sjp.pwn.pl>, dostęp: 22.01.2020.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. 2019 poz. 1507 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2018 poz. 2096 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. 2019 poz. 1818).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. 2019 poz. 1690).
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz.U. 2018 poz. 1878 ze zm.).

- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. 2019 poz. 1482).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. 2018 poz. 2220 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. 2019 poz. 1111).
- Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, Rządowe Centrum Legislacji, znak sprawy: RCL.DPPRI.550.54/2017.
- Uwagi Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2019 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, znak sprawy: BSA I-021-187/19.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, sejm VIII kadencji, druk 3524.
- Uzasadnienie przedstawione przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, sejm VIII kadencji, druk nr 3040.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2015 r., sygn. akt II GSK 1792/14.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 1652/16.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 647/16.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 września 2019 r., sygn. akt I OSK 2268/18.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna i Administracyjna z dnia 18 października 1985 r., sygn. akt II CR 320/85.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 597/17.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 356/12.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 30 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 987/17.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 1 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Po 10/18.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 28 września 2017 r., sygn. akt II SA/Sz 722/17.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1368/12.

THE SOCIAL ASSISTANCE ACT IN VIEW OF THE AMENDMENT  
OF 19 JULY 2019: SELECTED ISSUES PERTAINING TO  
COUNTY SELF-GOVERNMENTS

ABSTRACT

The subject matter of this article is the analysis of the new provisions introduced in the Act on social assistance by the amendment of 19 July 2019 on the amendment to the Act on social assistance and the Act on mental health protection, in particular from the point of view of the activities of a county (*powiat*) self-government. At the beginning, the reasons and scope of the changes are outlined. Subsequently – to a broader extent – the article examines the provisions introducing the possibility to limit leaving the nursing homes independently by their residents and new sanctions in the form of limiting the amount or size of the benefit in the event of the lack of cooperation of the person or family in resolving their difficult life situation. All considerations are summarized in the last section of the article. Due to the fact that the subject matter of the article is current legal solutions, the basic method of research is the dogmatic and legal method, consisting of a juridical analysis of the relevant legal provisions. The study of legal texts has been enriched to an appropriate extent by presenting views of doctrine and jurisprudence.

KEYWORDS: Act on social assistance, a nursing home, the possibility to limit leaving nursing home independently