

Odpowiedzialność podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w obszarze pomocy społecznej za świadczenie usług w formie opieki całodobowej

Iwona Sierpowska

Uniwersytet SWPS
e-mail: isierpowska@swps.edu.pl
ORCID: 0000-0002-7514-7950

Cytuj jako: Sierpowska, I. (2023). Odpowiedzialność podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w obszarze pomocy społecznej za świadczenie usług w formie opieki całodobowej. W: K. Marak (red.), *Problematyka odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania gospodarczego. Zagadnienia prywatno- i publicznoprawne* (s. 29-47). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

2.1. Wprowadzenie

Pomoc społeczna jest obszarem realizacji zadań publicznych, w którym dominującą rolę odgrywają organy administracji publicznej i zakłady administracyjne. Ustawodawca na samym wstępie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1876 z późn. zm.), dalej u.p.s., zastrzega, że funkcję organizatora tej przestrzeni życia publicznego pełnią organy administracji rządowej i samorządowej. To na nich ciąży obowiązek realizacji zadań publicznych i to one ponoszą odpowiedzialność przed społeczeństwem za ich wykonanie. Działalność organów administracji wspomagana jest przez podmioty niepubliczne. Ich obecność w obszarze pomocy społecznej sygnalizowana jest już w postanowieniach ogólnych, art. 2 ust. 2 u.p.s. stanowi, że organy administrujące pomocą społeczną współpracują w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Dalsze postanowienia ustawy dookreślają rodzaje współdziałania publiczno-prywatnego i publiczno-społecznego oraz związaną z tym odpowiedzialność.

Celem niniejszego opracowania jest analiza form aktywności podmiotów niepublicznych w sferze pomocy społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie zapewnienia opieki całodobowej, oraz wskazanie płaszczyzn odpowiedzialności prawnej i społecznej w tej sferze.

2.2. Pojęcie podmiotów niepublicznych i formy ich aktywności w świetle ustawy o pomocy społecznej

Poszukiwanie nowych form organizacyjnych realizacji zadań publicznych jest jednym z trendów obecnych we współczesnej administracji. Jest on wymuszony rozrostem zadań publicznych i ograniczonością środków przeznaczonych na ich realizację. Skoro państwo nie wyzbywa się swoich zadań, a ustawodawca zasadniczo nie uszczupla ich katalogu, administracja zmuszona jest poszukiwać nowych form wykonywania zadań poza swoim aparatem. Ta aktywność administracji generowana jest również przez zwiększoną dynamikę życia społecznego, procesy europeizacji i globalizacji (Jagielski, Wierzbowski i Wiktorowska, 2005, s. 203-204). Okoliczności te sprawiają, że niektóre zadania publiczne wykonywane są dziś w formach prawa prywatnego lub powierzane są na podstawie umowy podmiotom spoza administracji. Wpływa to na organizacyjne zróżnicowanie administracji i wprowadzanie do niej wzorców właściwych dla podmiotów prywatnych, działających na zasadach komercyjnych. Z trendami tymi powiązany jest proces uspołeczniania administracji, będący wynikiem nasilającej się samoorganizacji współczesnego społeczeństwa (Knosala, Zacharko i Stasikowski, 2005, s. 316). Aktywność podmiotów prywatnych i organizacji społecznych w sferze wykonywania zadań publicznych stale się zwiększa. Zjawisko to oraz konkurencyjność w wykonywaniu usług społecznych wymieniane są jako cechy typowe współczesnej administracji świadczącej.

Wobec innych niż organy i zakłady publiczne podmiotów uczestniczących w realizacji zadań z zakresu administracji świadczącej używa się różnych określeń. Zwykle wychodzi się od delimitacji na podmioty publiczne¹ (Stahl, 2011, s. 501 i n.) i niepubliczne (Wilczyński, 2002, s. 56-57). W pomocy społecznej podział ten nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach, a ustawodawca wymienia jedynie określone kategorie podmiotów współpracujących z organami administracji rządowej i samorządowej. Wobec wskazanych w art. 2 ust. 2 u.p.s. podmiotów niepublicznych można dokonać dychotomicznego podziału i wyodrębnić organizacje społeczne oraz podmioty prywatne. W ślad za tym podziałem można wyróżnić prowadzenie w sferze pomocy społecznej działalności statutowej i działalności gospodarczej.

¹ Do podmiotów administrujących publicznych zalicza się samorządy zawodowe i gospodarcze, fundacje prawa publicznego, przedsiębiorstwa publiczne, spółki prawa publicznego, instytucje (instytucje kultury, nauki, sektora publicznego, rynku pracy i inne) oraz fundusze publiczne.

W myśl powołanego przepisu działalność podmiotów niepublicznych w sferze pomocy społecznej polega na współpracy z organami administracji publicznej na zasadzie partnerstwa. Współpraca musi być zatem oparta na zgodnej woli dwóch stron, ukierunkowana na wspólne działanie i osiągnięcie wspólnego celu. Nie wyklucza to jednak władczej ingerencji ze strony organu polegającej m.in. na wydawaniu i cofaniu zezwoleń na prowadzenie określonej działalności czy przeprowadzaniu kontroli (Maciejko i Zaborniak, 2008, s. 151). Artykuł 2 ust. 2 u.p.s. zawiera ogólną regulację na temat dopuszczenia podmiotów niepublicznych do wykonywania zadań publicznych, szczegółów dostarczają kolejne przepisy. Na ich podstawie można wskazać następujące formy aktywności tych podmiotów w pomocy społecznej: 1) wykonywanie zadań zleconych z zakresu pomocy społecznej z dotacją lub dofinansowaniem ich realizacji ze środków publicznych; 2) prowadzenie domów pomocy społecznej (dalej dps), ośrodków wsparcia, mieszkań chronionych i rodzinnych domów pomocy; 3) prowadzenie placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym i w podeszłym wieku w ramach działalności gospodarczej lub statutowej.

Zlecanie zadań przez organy administracji rządowej i samorządowej podmiotom niepublicznym ma charakter nadrzędny i pozostaje w związku z innymi formami aktywności tych podmiotów. Ustawodawca określa podmiotowy i przedmiotowy zakres zlecenia (art. 25 u.p.s.). Przedmiotem zlecenia może być każde zadanie z zakresu pomocy społecznej z wyłączeniem ustalania uprawnień do świadczeń, opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz wypłaty świadczeń pieniężnych. Zlecenie może obejmować udzielenie dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizowanego zadania. Oznacza to, że organ administracji odpowiedzialny za realizację danego zadania może zlecić podmiotowi niepublicznemu realizację całego zadania, udzielając w tym zakresie dotacji na jego finansowanie, bądź też może włączyć się do realizacji jakiegoś zadania poprzez udzielenie dotacji na dofinansowanie tego zadania (Zacharko i Nitecki, 2005, s. 70). Zadanie może być zleczone organizacjom pozarządowym oraz innym podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1050 z późn. zm.), prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej². Należy dodać, że zlecanie zadań odbywa się w trybie uregulowanym w usta-

² Chodzi tu o osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego; stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; spółdzielnie socjalne; spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

wie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Tryb ten uwzględnia m.in.: ogłoszenie otwartego konkursu ofert dotyczących realizacji zadania, wyłonienia w trybie konkursowym podmiotu, który złożył najlepszą ofertę, podpisanie umowy z tym podmiotem o realizację zadania. Zlecenie zadania wiąże się również z okresowymi kontrolami jego realizacji oraz z obowiązkami udzielania informacji i sporządzania sprawozdań przez wykonawcę zadania.

Przykładem zadania, które może być zleczone do realizacji podmiotom niepublicznym, jest prowadzenie domu pomocy społecznej. Należy zauważyć, że sytuacja tych jednostek organizacyjnych jest prawnie zróżnicowana. Domy pomocy społecznej mogą być prowadzone przez podmioty publiczne (jednostki samorządu terytorialnego) i niepubliczne (kościół, związki wyznaniowe, organizacje społeczne, fundacje i stowarzyszenia, inne osoby prawne i osoby fizyczne). Niezależnie od podmiotu prowadzącego, każdy dom działa na podstawie zezwolenia, podlega rejestracji i zobowiązany jest do przestrzegania określonych standardów. W stosunku do domów prowadzonych przez podmioty niepubliczne następuje dalsze zróżnicowanie ich działalności. Generalnie mogą one działać na zlecenie organu samorządu terytorialnego lub bez zlecenia. W tym pierwszym przypadku upodabniają się do placówek prowadzonych przez samorządy, realizują zadania publiczne w zastępstwie za jednostkę samorządu terytorialnego i przyjmują podopiecznych na podstawie skierowania wydanego przez organ gminy. Domy prowadzone nie na zlecenie organów administracji funkcjonują na zasadach komercyjnych, nie realizują zadań publicznych, tylko świadczą prywatne usługi. Podstawą pobytu w takiej placówce jest umowa cywilnoprawna zawarta z podopiecznym lub jego przedstawicielem ustawowym. Niemniej w sytuacjach wyjątkowych domy te mogą świadczyć usługi na podstawie umowy zawartej z organem samorządu terytorialnego. W przypadku bowiem braku miejsc w domu pomocy społecznej o zasięgu gminnym lub powiatowym gmina może kierować osoby wymagające opieki do domu pomocy społecznej, który nie jest prowadzony w ramach zlecenia zadań (art. 65, ust. 2 u.p.s.). W takich przypadkach stosuje się przepisy dotyczące kierowania do dps oraz zasad wnoszenia opłat przez mieszkańca, jego rodzinę lub gminę (art. 61-64b u.p.s.). Wysokość opłaty za pobyt w takim domu określa umowa zawarta przez gminę z podmiotem prowadzącym dom.

Rekapituluując, podmioty niepubliczne mogą prowadzić domy pomocy społecznej: 1) na zlecenie organów administracji – zastępują wówczas jednostki samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych; 2) jako placówki funkcjonujące na podstawie prawa cywilnego – nie zastępują samorządów w realizacji zadań publicznych, działają niejako obok podmiotów publicznych; 3) jako placówki wspomagające organy samorządu terytorialnego, wykonujące usługi na podstawie umowy zawartej z organem administracji publicznej, ale nie na jego zlecenie.

Domy pomocy społecznej i inne jednostki organizacyjne pomocy społecznej, a także organizacje pożytku publicznego mogą prowadzić mieszkania chronione. Mieszkanie takie jest formą pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce całodobowej opieki. Zapewnia ono warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku i w integracji ze społecznością lokalną (zob. Krajewska, 2020, s. 50 i n.). Z pobytu w mieszkaniu chronionym mogą skorzystać osoby, które ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebują wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, a także cudzoziemcy, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą.

Kolejnym rodzajem działalności podmiotów niepublicznych w sferze pomocy społecznej jest prowadzenie rodzinnych domów pomocy. Domy te nie są jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, stanowią formę usług opiekuńczych i bytowych świadczonych całodobowo przez osobę fizyczną lub organizację pożytku publicznego dla nie mniej niż trzech i nie więcej niż ośmiu zamieszkujących wspólnie osób wymagających opieki z powodu wieku lub niepełnosprawności (zob. Chechelski, 2013, s. 164-169). Zajmują się świadczeniami całodobowymi dla osób potrzebujących pomocy, którym nie można zapewnić opieki w miejscu zamieszkania. Prowadzenie placówki nie wymaga uzyskania zezwolenia. Z osobą prowadzącą dom kierownik ośrodka pomocy społecznej zawiera umowę, w której w szczególności określone są wydatki na świadczone przez dom usługi. Miesięczna opłata określona w decyzji o skierowaniu przekazywana jest osobie prowadzącej dom. Nadzór nad rodzinnymi domami pomocy sprawuje w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta) kierownik ośrodka pomocy społecznej. Kontrole domów wykonywane są co najmniej raz na kwartał, oprócz analizy dokumentów w trakcie kontroli nawiązuje się bezpośredni kontakt z podopiecznymi, a w razie potrzeby z ich rodzinami. Warto podkreślić, że taka forma opieki wychodzi naprzeciw oczekiwaniom nie tylko osób jej potrzebujących, ale również osób opiekujących się niepełnosprawnym czy starszym członkiem rodziny. Osoby takie często mają możliwości przyjęcia jeszcze innych podopiecznych, a co za tym idzie – otrzymania na ten cel środków z budżetu gminy. Takie rozwiązanie jest korzystne dla wszystkich, samorządy są obciążone niższymi kosztami opieki w porównaniu z pobytem w domu pomocy społecznej, podopieczni funkcjonują w warunkach zbliżonych do domu rodzinnego, a sprawujący opiekę mają możliwości osiągnięcia dodatkowych dochodów.

Innym rodzajem aktywności podmiotów niepublicznych w sferze pomocy społecznej jest prowadzenie placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym i w podeszłym wieku w ramach działalności gospodarczej lub statutowej (zob. Chabaj-Wiater, 2018, s. 73). Działalność gospodarczą mogą prowadzić osoby fizyczne, natomiast działalność statutowa zastrzeżona jest dla

Kościół katolicki, innych kościołów, związków wyznaniowych, organizacji społecznych, fundacji i stowarzyszeń. Warunkiem prowadzenia placówki przez podmioty niebędące osobami fizycznymi jest wyraźna wzmianka w statucie o zajmowaniu się tego rodzaju działalnością. Omawiana działalność podlega reglamentacji, a jej prowadzenie wymaga zezwolenia wojewody. Wojewoda jest również organem nadzorczym i rejestracyjnym, a rejestr placówek jest jawny. Standardy dotyczące warunków lokality oraz jakości usług bytowych i opiekuńczych, jakie musi spełniać placówka, są uregulowane ustawowo, nie została natomiast unormowana kwestia odpłatności ani zasad kierowania do placówek. Mogą one zatem działać wyłącznie na zasadach komercyjnych lub charytatywnych – w przypadku działalności statutowej, a co za tym idzie, koszty pobytu w tych placówkach pokrywają sami podopieczni lub podmiot prowadzący z własnych środków (Maciejko i Zaborniak, 2008, s. 324-325).

Oprócz przedstawionych obszarów działalności statutowej i gospodarczej w przepisach można jeszcze spotkać wzmianki na temat możliwości prowadzenia przez podmioty niepubliczne innych placówek. Dotyczy to utrzymywania schronisk dla osób bezdomnych, noclegowni i ogrzewalni. Dla podmiotów niepublicznych działających w tym obszarze ustawa o pomocy społecznej przewiduje dwie możliwości: mogą one prowadzić powyższe placówki na zlecenie gminy, mogą również zawrzeć z gminą umowę (bez zlecenia zadań) na zakup usługi udzielenia tymczasowego schronienia w placówce prowadzonej przez dany podmiot (art. 48a ust. 11b u.p.s.; Małecka-Łyszczek i Mędrzycki, 2021, s. 173).

Przedstawione formy działalności podmiotów niepublicznych w sferze pomocy społecznej pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. W aspekcie przedmiotowo-zadaniowym należy zauważyć, że podmioty niepubliczne zajmują się głównie wykonywaniem usług opiekuńczych (nie dotyczy to jedynie ogrzewalni i noclegowni, ale już schroniska dla osób bezdomnych takie funkcje pełnią). Wykonywanie tych usług podlega szczególnemu reżimowi prawnemu przejawiającemu się w konieczności uzyskania zezwolenia lub rejestracji działalności, poddaniu się kontroli organu administracji publicznej oraz spełnieniu warunków gwarantujących określony poziom usługi. Druga konstatacja dotyczy ról, jakie ustawodawca przypisuje podmiotom niepublicznym w analizowanym obszarze, czyniąc to jednak w sposób zawyły i budzący wiele wątpliwości. Katalog podmiotów współpracujących z administracją określony w art. 2 ust 2 u.p.s. ulega modyfikacjom w kolejnych przepisach, z których wynika, że przedmiotowa współpraca może polegać na wykonywaniu zadań zleconych lub opierać się jedynie na umowie bez zlecenia zadań. Ponadto podmioty niepubliczne współistnieją z organami administracji na zasadzie współdomeny (Bandarzewski, 2007, s. 332-332; Wilczyński, 2002, s. 49-50), a więc działają obok podmiotów publicznych, nie zastępując ich w realizacji zadań. W tym ostatnim przypadku z organami administracji łączy je zbieżność celów, ale działają niezależnie, nie wykonują zadań publicznych ani nie ko-

rzystają z finansów publicznych. Ich działalność może być postrzegana jako sposób odciążenia administracji, ale nie jej wyręczenia. Takie typy działalności wyraźnie dotyczą prowadzenia prywatnych domów pomocy społecznej i placówek całodobowej opieki dla osób starszych, niepełnosprawnych i przewlekle chorych, w pozostałych zaś formach aktywności podmiotów niepublicznych nie jest to już tak oczywiste. Katalog podmiotów uprawnionych do wykonywania zadań zleconych (art. 25 u.p.s.) nie pokrywa się z katalogami podmiotów uprawnionych do prowadzenia rodzinnych domów pomocy, mieszkań chronionych, ośrodków wsparcia czy placówek całodobowej opieki. Tym samym należy przyjąć, że zlecenie zadań może nastąpić tylko na rzecz podmiotów wymienionych w art. 25 u.p.s. (por. Nitecki, 2008, s. 330; Woźniewska-Żol, 2009, s. 29). Tak więc niektóre podmioty niepubliczne, mimo że mogą prowadzić działalność w sferze pomocy społecznej, nie będą mogły jej realizować w ramach zadań zleconych. Dotyczy to przede wszystkim osób fizycznych oraz osób prawnych, które prowadzą działalność w celu osiągnięcia zysku. Ich współpraca z administracją w ramach prowadzenia domów pomocy społecznej, rodzinnych domów pomocy czy placówek zapewniających opiekę osobom starszym, niepełnosprawnym i przewlekle chorym może się opierać na umowie bez zlecenia zadań. Co do zasady działalność prywatnych dps-ów i placówek całodobowej opieki ma charakter komercyjny.

Przedstawiony katalog podmiotów niepublicznych i form ich aktywności w pomocy społecznej daje ogólny ujęcie uregulowania omawianej materii. Aktywność ta sprowadza się do działalności statutowej lub gospodarczej. Pierwszy typ jest domeną fundacji, stowarzyszeń i kościołów, finansujących prowadzenie placówek z własnych środków albo w ramach zadań zleconych przez organy administracji publicznej. W ten sposób prowadzone są mieszkania chronione, schroniska dla osób bezdomnych, ogrzewalnie i noclegownie oraz niektóre domy pomocy społecznej. Drugi typ aktywności, będący domeną osób fizycznych i osób prawnych, skoncentrowany jest na prowadzeniu działalności gospodarczej w celu osiągnięcia zysku. Dominuje tu komercyjny charakter świadczenia usług oraz brak możliwości finansowania działalności w ramach zlecenia zadań. Wymaga podkreślenia, że regulacja ustawowa w omawianym obszarze jest dość skomplikowana, a jej usystematyzowanie nie jest zadaniem łatwym ze względu na krzyżujące się kryteria. Na przykład niektóre podmioty mogą prowadzić zarówno działalność statutową, jak i działalność gospodarczą, niemniej w przypadku tej drugiej nie mogą się ubiegać o zlecenie realizacji zadania publicznego. Przedstawiony zakres prawnych unormowań pozwala wyodrębnić kilka form aktywności gospodarczej osób fizycznych i osób prawnych działających dla zysku. Należy do nich prowadzenie prywatnych domów pomocy społecznej, rodzinnych domów pomocy i placówek całodobowej opieki dla osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych i w podeszłym wieku. Wspólnym mianownikiem tych aktywności jest świadczenie opieki całodobowej. Tym formom działalności gospodarczej będą poświęcone dalsze rozważania.

2.3. Odpowiedzialność podmiotów prowadzących działalność gospodarczą za standard usług

Prowadzenie działalności gospodarczej w postaci opieki całodobowej podlega różnym formom reglamentacji. Aktywność ta nie korzysta z pełnej swobody gospodarczej, ponieważ dotyczy wrażliwych społecznie kwestii. Odbiorcami usług są osoby chore, niepełnosprawne, nieporadne, niesamodzielne, narażone na wyzysk, a przez to wymagające szczególnej ochrony. Troska ustawodawcy o dobro tych osób znajduje swój wyraz w określeniu prawnych wymogów prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie sprawowania opieki całodobowej, w regulacji standardów usług oraz odpowiedzialności za ich nieprzestrzeganie.

Nie obowiązuje jeden wspólny standard dla wszystkich placówek, wymagania stawiane poszczególnym podmiotom zależą od typu i profilu placówki. Standaryzacja jest pierwszym i podstawowym wyznacznikiem odpowiedzialności podmiotu świadczącego całodobowe usługi opiekuńcze. Od spełnienia tzw. warunków progowych zależy bowiem rozpoczęcie działalności gospodarczej w obszarze pomocy społecznej. Najmniej restrykcyjne wymagania przewidziano dla rodzinnych domów pomocy. Ten rodzaj działalności musi być zorganizowany w budynku mieszkalnym jednorodzinny, którego właścicielem lub najemcą jest osoba fizyczna prowadząca rodzinny dom pomocy i w tym miejscu zamieszkująca. Dom świadczy usługi bytowe i opiekuńcze, zapewniając miejsce pobytu, wyżywienie, utrzymanie czystości, udzielanie pomocy w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, pielęgnację i kontakty z otoczeniem. Osobom niepełnosprawnym rodzinny dom pomocy umożliwia korzystanie z usług terapeutycznych i rehabilitacyjnych oraz udział w aktywizacji zawodowej. Szczegółowe standardy w zakresie warunków bytowych i usług opiekuńczych reguluje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie rodzinnych domów pomocy (Dz. U. z 2012 r., poz. 719), dalej r.r.d.p. Określa ono m.in. wymogi lokalowe (np. powierzchnię mieszkalną nie mniejszą niż 8 m² na osobę), żywieniowe (np. zapewnienie przynajmniej trzech posiłków dziennie), higieniczne i opiekuńcze, jakie musi spełnić tego rodzaju działalność. Dom musi zapewnić podopiecznym możliwość czynnego udziału w codziennym życiu rodzinnym, niezbędną pomoc w załatwianiu spraw osobistych, organizowanie świąt i uroczystości oraz możliwość odbywania praktyk religijnych.

Prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym i w podeszłym wieku wymaga uzyskania zezwolenia wojewody. Warunkiem jego wydania jest posiadanie przez podmiot zamierzający prowadzić taką działalność tytułu prawnego do nieruchomości, na której jest usytuowana placówka, oraz zaświadczenia organu nadzoru budowlanego potwierdzającego możliwość użytkowania obiektu budowlanego. Do uzyskania zezwolenia konieczne jest

przedstawienie koncepcji prowadzenia placówki, informacji o sposobie jej finansowania, zaświadczenia o niezaleganiu z płatnościami wobec urzędu skarbowego i składkami do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, informacji z Krajowego Rejestru Karnego o niekaralności osoby, która będzie kierowała placówką, oraz zaświadczenia o stanie jej zdrowia. Wydanie zezwolenia warunkowane jest ponadto spełnieniem standardów dotyczących budynku, w którym prowadzona jest placówka, a także standardów w zakresie usług bytowych i opiekuńczych. Wymagania te zostały sformułowane podobnie jak w przypadku rodzinnych domów pomocy, występujące różnice, jak np. brak obowiązku zapewnienia podopiecznym dostępu do kuchni, podyktowane są odmiennymi uwarunkowaniami organizacyjnymi i liczbą osób przebywających w placówce (do 100 osób w jednym budynku).

Spośród analizowanych form działalności gospodarczej najbardziej restrykcyjnie ustawodawca podchodzi do prowadzenia domu pomocy społecznej. Wydanie zezwolenia przebiega podobnie jak wyżej opisano, niemniej dokumentacja przedstawiana wojewodzie została poszerzona o dodatkowe elementy, w tym regulamin domu lub jego projekt oraz o strukturę zatrudnienia i zakres usług świadczonych przez poszczególne grupy personelu. Zakres usług domu pomocy społecznej jest szerszy niż w przypadku pozostałych form działalności, oprócz bowiem usług opiekuńczych i bytowych dom świadczy również usługi wspomagające i edukacyjne. Ich standaryzację określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 734 z późn. zm.), dalej r.d.p.s. Wśród przykładowych standardów przewidzianych dla omawianych placówek należy wymienić posiadanie: pomieszczeń do terapii i rehabilitacji, gabinetu medycznej pomocy doraźnej, pokoju gościnnego, miejsca kultu religijnego zgodnie z wyznaniem mieszkańca domu, jeżeli nie ma on możliwości uczestniczenia w nabożeństwach poza placówką. Dom ma obowiązek zapewnić świadczenie pracy socjalnej, organizację zajęć terapeutycznych, korzystanie z biblioteki lub punktu bibliotecznego i codziennej prasy, organizację świąt i uroczystości okazjonalnych, ma też umożliwić udział w imprezach kulturalnych i turystycznych, zapewnić kontakt z kapłanem i udział w praktykach religijnych, zgodnie z wyznaniem mieszkańca domu, regularny kontakt z dyrektorem domu w określonych dniach tygodnia i godzinach podanych do wiadomości w dostępnym miejscu, a także sprawić pogrzeb mieszkańca zgodnie z jego wyznaniem.

Oprócz wskazanej wyżej standaryzacji przepisy formułują jeszcze rygory dotyczące personelu. Nie przewidziano ich jednak względem rodzinnych domów pomocy. Z § 4 ust. 4 i 5 r.r.d.p. wynika jedynie, że osoba prowadząca taki dom może korzystać z pomocy innych osób. Liczba osób pomagających w świadczeniu usług bytowych i opiekuńczych powinna być dostosowana do indywidualnych potrzeb i możliwości osób przebywających w rodzinnym domu pomocy. Podmiot prowadzący placówkę

zapewniającą całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku został zobowiązany do zapewnienia realizacji usług przez osoby posiadające kwalifikacje niezbędne do wykonywania zawodu lekarza, pielęgniarki, położnej, ratownika medycznego, opiekuna w domu pomocy społecznej, opiekuna osoby starszej, asystenta osoby niepełnosprawnej, opiekunki środowiskowej, opiekuna medycznego albo osoby posiadające udokumentowane co najmniej 2-letnie doświadczenie zawodowe polegające na świadczeniu usług opiekuńczych osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku oraz ukończone szkolenie z zakresu udzielania pierwszej pomocy. Realizacja usług przez wskazane osoby odbywa się w ramach umowy o pracę lub innej umowy w wymiarze nie mniejszym niż 1/3 pełnego wymiaru czasu pracy na jedną osobę przebywającą w placówce i nie mniejszym niż w wymiarze 4/5 pełnego wymiaru czasu pracy (art. 68a pkt 4 i 5 u.p.s.). W przypadku domów pomocy społecznej za warunek efektywnej realizacji usług opiekuńczych i wspomagających uznano zatrudnianie w pełnym wymiarze czasu pracy nie mniej niż dwóch pracowników socjalnych na 100 mieszkańców domu. Ponadto dom ma obowiązek zapewnić mieszkańcom kontakt z psychologiem, psychiatrą (w przypadku domów dla osób przewlekle psychicznie chorych i domów dla osób uzależnionych od alkoholu) oraz ze specjalistą od terapii uzależnień (w przypadku domów dla osób uzależnionych od alkoholu). Dodatkowym obowiązkiem jest spełnienie odpowiedniego wskaźnika zatrudnienia pracowników zespołu terapeutyczno-opiecznego w przeliczeniu na jednego podopiecznego (zob. § 6 ust. 2 r.d.p.s.)

Odpowiedzialność za spełnienie wszystkich standardów obowiązujących dla danego typu placówki ponosi podmiot ją prowadzący. Skutki tej odpowiedzialności przedstawiają się odmiennie na etapie rozpoczęcia działalności gospodarczej i w trakcie jej prowadzenia. Niespełnienie standardów przez podmiot ubiegający się o wydanie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej i placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym i w podeszłym wieku powoduje wydanie przez wojewodę decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia. Działalność w postaci prowadzenia rodzinnego domu pomocy nie jest uzależniona od uzyskania zezwolenia. Jednakże dochodzi ona do skutku dopiero z chwilą zawarcia umowy przez osobę fizyczną prowadzącą dom z gminą właściwą ze względu na miejsce położenia placówki. Zawarcie umowy powinno poprzedzać zbadanie przez organ gminy lub kierownika ośrodka pomocy społecznej sprawującego nadzór i kontrolę w imieniu wójta nad rodzinnymi domami pomocy, czy określona działalność spełnia przewidziane prawem wymagania.

Odpowiedzialność za utrzymanie standardów obowiązuje również w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej. Wszystkie z wymienionych form aktywności w obszarze pomocy społecznej podlegają okresowym kontrolom. W stosunku do rodzin-

nych domów pomocy prowadzi je wspomniany już kierownik ośrodka pomocy społecznej, domy pomocy społecznej i placówki opieki całodobowej zaś kontroluje wojewoda. Wyniki kontroli ujawniające uchybienia w utrzymaniu standardu mogą skutkować rozwiązaniem umowy na prowadzenie rodzinnego domu pomocy, wobec dwóch pozostałych rodzajów placówek skutkują cofnięciem zezwolenia. Z przepisów ustawy o pomocy społecznej wynika *explicite*, że jeżeli podmiot, któremu wydano zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej lub placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym i podeszłym wieku przestał spełniać określone prawem warunki i standardy świadczenia usług wojewoda wyznacza dodatkowy termin na ich spełnienie. Po bezskutecznym upływie terminu wojewoda cofa zezwolenie (art. 57a i art. 67 ust. 3a-3c u.p.s.). Treść przytoczonych przepisów wskazuje, że decyzja wojewody ma charakter związany, a więc w powyższej sytuacji wojewoda nie może odstąpić od cofnięcia zezwolenia. Podmiot prowadzący dom pomocy społecznej lub placówkę całodobowej opieki, który utracił zezwolenie w warunkach zagrożenie życia lub zdrowia swoich podopiecznych, musi się liczyć z wydaniem przez wojewodę nakazu niezwłocznego wstrzymania działalności. Nakaz przyjmuje formę decyzji administracyjnej, której można nadać rygor natychmiastowej wykonalności.

Konkludując, należy zauważyć, że konsekwencje nieprzestrzegania standardów świadczenia usług w zakresie opieki całodobowej sprowadzają się do zaprzestania działalności gospodarczej we wskazanych wyżej formach. Odpowiedzialność podmiotów prowadzących określone placówki dotyczy zatem głównie ich zobowiązań w sferze prawa cywilnego i prawa pracy. Ma jednak również wymiar społeczny i humanitarny, sprowadzający się do konieczności zapewnienia opieki mieszkańcom likwidowanej placówki.

2.4. Odpowiedzialność za prowadzenie placówki całodobowej opieki bez zezwolenia

Prowadzenie bez zezwolenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku podlega karze. Karalne jest zarówno rozpoczęcie działalności gospodarczej bez wymaganego zezwolenia, jak i prowadzenie placówki mimo cofnięcia zezwolenia. Sankcja została uzależniona od liczby osób objętych opieką. A zatem za prowadzenie bez zezwolenia placówki, w której przebywa nie więcej niż 10 osób, wymierzana jest kara pieniężna w wysokości 10 000 zł. Jeżeli w placówce przebywa od 11 do 20 osób, kara wynosi 20 000 zł, a powyżej 20 osób – 30 000 zł (art. 130 ust. 2 u.p.s.). W przypadku prowadzenia bez zezwolenia przez jeden podmiot więcej niż jednej placówki, karę wymierza się osobno za każdą z placówek. Podmiot, który po uprawomocnieniu się decyzji o nało-

zeniu grzywny, nie zaprzestał prowadzenia placówki, podlega karze pieniężnej w wysokości 60 000 zł (art. 130 ust. 3 i 4 u.p.s.). Takiej samej karze podlega osoba prowadząca inną placówkę zapewniającą całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku, która nie dostosowała się do prawomocnej decyzji o cofnięciu zezwolenia.

Należy zauważyć, że analogicznych sankcji nie przewidziano w stosunku do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w formie domu pomocy społecznej. Nie oznacza to jednak braku odpowiedzialności tych osób. Jeżeli określony podmiot prowadzi dom pomocy społecznej bez zezwolenia, to w świetle przepisów ustawy o pomocy społecznej placówka taka nie ma statusu dps-u, jest jedynie rodzajem działalności gospodarczej, która upodabnia się do tej jednostki organizacyjnej i może być kwalifikowana jako rodzaj placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym i w podeszłym wieku. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że przepisy o stosowaniu kar administracyjnych wymierzone są w każdy podmiot, którego rzeczywista działalność odpowiada dyspozycji tych przepisów. Z tego względu obejmują one także podmioty funkcjonujące bez zezwolenia, których działalność nie została wcześniej zgłoszona właściwemu organowi. Wojewoda ma obowiązek weryfikowania na bieżąco, czy na obszarze jego właściwości odbywa się faktycznie działalność podlegająca karze, i nie może się w tym względzie ograniczać tylko do kontrolowania podmiotów, które prowadzą placówki dla osób niepełnosprawnych, w podeszłym wieku i przewlekłe chorych na podstawie zezwolenia. Zadaniem organu kontroli jest poszukiwanie wszystkich tych, których rzeczywiste funkcjonowanie odpowiada prowadzeniu takiej działalności. Nakaz ten znajduje uzasadnienie w zasadzie państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) w związku z zasadą równości (art. 32 Konstytucji RP)³. Wobec powyższego odpowiedzialności w trybie art. 130 u.p.s. podlegają wszystkie podmioty, których działalność wyczerpuje znamiona prowadzenia placówki zapewniającej całodobowe usługi opiekuńcze. Jednocześnie wymaga podkreślenia, że jednoznacznie negatywnie ocenia się wszelkiego rodzaju próby obejścia przepisów ustawy o pomocy społecznej polegające na prowadzeniu działalności gospodarczej, której przedmiotem jest opieka całodobowa, w innych formach niż określone w ustawie, np. w postaci hotelu seniora. W wyroku z dnia 21 września 2017 r., I SA/Wa 388/17, LEX nr 2387386, WSA w Warszawie stwierdził, „że dla zastosowania przepisu art. 130 ust. 2 ustawy nie ma znaczenia fakt krótkiego, długotrwałego czy nawet stałego przebywania osoby w placówce (...), istotne jest, czy w placówce przebywają osoby niepełnosprawne, przewlekłe chore lub osoby w podeszłym wieku wymagające zapewnienia im całodobowej opieki i że taka opieka jest im faktycznie świadczona”. Sąd podkreślił również, że bez znaczenia dla oceny

³ Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2014 r., I OSK 549/13, LEX nr 1480910.

rzeczywiście prowadzonej działalności jest wpis w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, który zawiera zapis o pomocy społecznej z zakwaterowaniem dla osób w podeszłym wieku, gdyż na prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę takim osobom konieczne jest uzyskanie zezwolenia wojewody.

Oprócz odpowiedzialności za prowadzenie placówki całodobowej opieki bez zezwolenia ustawodawca przewiduje odpowiedzialność za niewykonanie zaleceń organu kontrolującego ten rodzaj działalności (art. 130 ust. 1 u.p.s.). Karze w wysokości od 500 do 12 000 zł podlega podmiot, który nie realizuje zaleceń pokontrolnych wojewody, dotyczy to zatem podmiotów prowadzących zarówno domy pomocy społecznej, jak i placówki opieki całodobowej. Określając wysokość kary, należy wziąć pod uwagę rozmiar prowadzonej działalności, stopień i liczbę stwierdzonych nieprawidłowości oraz ich społeczną szkodliwość (art. 131 ust. 2 u.p.s.).

Przepisy art. 130 u.p.s. operują zaimkiem „kto”, wskazanie adresata sankcji nie jest zatem bezdyskusyjne. W piśmiennictwie prezentowany jest pogląd, że kara za prowadzenie placówki bez zezwolenia nakładana jest na podmiot prowadzący taką działalność gospodarczą, kara zaś za niestosowanie się do zaleceń pokontrolnych nakładana jest na placówkę (Kaczocho, 2015). Stanowisko to podziela również judykatura. W wyroku z dnia 6 września 2012 r., I SA/Wa 385/12, LEX nr 1221283, WSA w Warszawie orzekł, że dyspozycja normy wyrażonej w art. 130 ust. 1 u.p.s. odnosi się do jednostki organizacyjnej pomocy społecznej lub innej kontrolowanej jednostki, a nie do jej dyrektora. Jednocześnie w kontekście kary nakładanej na podmiot prowadzący działalność w piśmiennictwie podkreśla się, że „możliwość wymierzania kar pieniężnych osobom prawnym czy jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej jest jedną z zalet odpowiedzialności administracyjnej i jednocześnie cechą pozwalającą odróżnić ją od odpowiedzialności karnej w wąskim tego słowa znaczeniu” (Kaczocho, 2015). Tym samym karze podlega zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna i inna jednostka organizacyjna, która dopuści się deliktu administracyjnego polegającego na prowadzeniu określonej placówki bez zezwolenia (Kaczocho, 2015). Odrębną kwestią jest natomiast proporcjonalność takiej kary. Niewątpliwie jej wysokość oddziałuje prewencyjnie, dyskusyjne jest jednak, czy kara jest współmierna do stopnia i zakresu naruszenia prawa. W doktrynie zauważa się, że stosowanie sankcji administracyjnej musi uwzględniać zasadę proporcjonalności. Oznacza to, że kara musi być konieczna, niezbędna i nie nadmiernie dolegliwa (Stahl, 2001, s. 658). Uzasadnieniem surowości kar przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej jest troska o los osób wymagających opieki, narażonych na wykorzystanie dla chęci osiągnięcia zysku oraz konieczność zagwarantowania podopiecznym godnych i bezpiecznych warunków egzystencji. Bez wpływu na wymierzenie kary pozostaje to, czy prowadzenie placówki przynosi korzyści majątkowe. Podobnie nie ma znaczenia, czy sprawca deliktu działa umyślnie ani czy kieruje się dobrą, czy złą wolą.

Kary przewidziane w art. 130 u.p.s. wymierzane są przez wojewodę w drodze decyzji administracyjnej. Nie jest możliwe zawarcie ugody sprowadzającej się do odstąpienia od wymierzenia kary ani zawieszenie postępowania administracyjnego prowadzonego w trybie art. 130 ust. 2 do momentu wystąpienia przez podmiot o zezwolenie na prowadzenie placówki (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 października 2010 r., I SA/Wa 694/10, LEX nr 750898). Od decyzji wojewody przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Od nieuiszczonych w terminie kar pieniężnych pobiera się odsetki ustawowe za opóźnienie. Kary i odsetki podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wpływy z tego tytułu stanowią dochód budżetu państwa. Warto dodać, że nowelizacją ustawy o pomocy społecznej w 2019 r. (Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r.) zobowiązano ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do prowadzenia w systemie teleinformatycznym wykazu kar nałożonych w trybie art. 130 u.p.s. (nie dotyczy to jedynie kar za niestosowanie się do zaleceń pokontrolnych) oraz do udostępniania danych z tego wykazu wojewodom. W ten sposób wojewodowie uzyskali możliwość sprawdzania, czy dany podmiot prowadzi na terytorium Polski więcej niż jedną placówkę zapewniającą opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym i w podeszłym wieku i czy był karany w związku z taką działalnością.

2.5. Odpowiedzialność za osoby objęte opieką całodobową i przed tymi osobami

Prowadzenie działalności gospodarczej zapewniającej całodobową opiekę łączy się z ponoszeniem odpowiedzialności nie tylko wobec organów administracji publicznej, ale również wobec podopiecznych i ich rodzin. Świadczenie usług w wyżej opisanych formach powinno być dostosowane do stanu zdrowia, sprawności fizycznej i intelektualnej osób objętych opieką, powinno też uwzględniać ich indywidualne potrzeby i możliwości, a także prawa człowieka, w tym szczególnie prawo do godności, wolności, intymności i poczucia bezpieczeństwa. Dla zapewnienia właściwego poziomu usług i ochrony mieszkańców placówki podmiot ją prowadzący może ustanawiać normy zachowań obowiązujące w placówce. Źródła takich uprawnień należy poszukiwać w prawie własności oraz w prawie wewnątrzzakładowym, domy pomocy społecznej bowiem mają status zakładów administracyjnych również wtedy, gdy prowadzone są przez podmioty prywatne. Stosunek prawny nawiązany między podopiecznym a placówką (jej przedstawicielem) może być wyłącznie stosunkiem cywilnoprawnym, jak również może mieć mieszany charakter determinowany normami prawa cywilnego i administracyjnego. Pierwsze rozwiązanie występuje, gdy podstawą przyjęcia do placówki lub domu jest umowa zawierana z podopiecznym (jego przedstawicielem prawnym), drugi dotyczy umieszczenia osoby w prywatnym domu pomocy społecznej lub rodzinnym domu pomocy na podstawie skierowania wyda-

nego przez organ pomocy społecznej. W ramach stosunku prawnego podmiot prowadzący placówkę odpowiada za zapewnienie standardu usług oraz za bezpieczeństwo podopiecznych, w tym celu może ustanawiać normy ograniczające swobodę mieszkańców. Ograniczenia te nie mogą jednak stanowić nadmiernej ingerencji w wolność podopiecznych, w szczególności nie mogą pozbawiać ich możliwości samodzielnego przemieszczania się i opuszczania terenu domu czy placówki całodobowej. Ustawodawca określił zasady tworzenia tego rodzaju zakazów, mając na uwadze zarówno odpowiedzialność podmiotów prowadzących jednostkę za bezpieczeństwo podopiecznych, jak i wolność tych ostatnich.

Możliwość samodzielnego opuszczania domu pomocy społecznej oraz placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym w podeszłym wieku i przewlekle chorym może zostać ograniczona jedynie w przypadku podopiecznych z zaburzeniami psychicznymi w sytuacji, gdy brak opieki zagraża ich życiu lub zdrowiu. Ograniczenie swobody przemieszczania ustanawia osoba kierująca domem (placówką) na podstawie zaświadczenia lekarza wydanego na czas oznaczony, nie dłuższy niż 6 miesięcy, wskazującego zasadność takiego ograniczenia. 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 jego uchylenie do sądu opiekuńczego. Doręcza się je mieszkańcowi domu (placówki), a gdy jest on osobą całkowicie ubezwłasnowolnioną, również jego przedstawicielowi ustawowemu. Informację o ograniczeniu osoba kierująca domem (placówką) przesyła do sądu opiekuńczego, w którego okręgu znajduje się ten dom, w terminie trzech dni od dnia doręczenia ograniczenia podopiecznemu. Sam zainteresowany, jego przedstawiciel ustawowy oraz członkowie rodziny mogą wystąpić do sądu opiekuńczego z wnioskiem o uchylenie ograniczenia. Wymaga podkreślenia, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie w zakresie ograniczenia możliwości samodzielnego opuszczania terenu domu pomocy społecznej lub placówki całodobowej opieki przez ich mieszkańca odpowiedzialność ponosi podmiot prowadzący dom lub placówkę (art. 55 ust. 2b-2i i art. 68 2a-2h u.p.s.). Szkoła rozumiana jest tu szeroko, a odpowiedzialność dotyczy również ewentualnej krzywdy wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie uniemożliwiające samodzielne opuszczanie placówki.

Odpowiedzialność podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług całodobowej opieki ma wymiar administracyjny i cywilny. Pierwszy aktualizuje się wobec organów administracji publicznej – wojewody i organów gminy, drugi wobec organów (jeżeli zawarta zostaje z nimi umowa) i podopiecznych. Ci ostatni mają jednak ograniczone możliwości egzekwowania swoich praw wynikających z umowy o świadczenie usług w przypadku ich nienależytego wykonania. W relacji z podmiotem prywatnym prowadzącym placówkę występują oni w roli

klienta, konsumenta, a nie obywatela będącego nosicielem publicznych praw podmiotowych. Charakter roszczeń podnoszonych przez stronę stosunku cywilnoprawnego różni się znacznie od roszczeń wypływających z publicznego prawa podmiotowego obywatela względem władzy publicznej (Błaś, 2005, s. 82). W stosunku, w którym dominują elementy cywilnoprawne, jednostce pozostają mało skuteczne uprawnienia uruchamiania postępowania kontrolno-nadzorczego nad usługodawcą, wnoszenie skarg i wniosków na podstawie przepisów działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego oraz dochodzenie praw na drodze cywilnej przed sądem powszechnym. Droga ta jest czasochłonna i kosztowna oraz wymaga odpowiedniej wiedzy prawniczej, a jej brak rodzi konieczność skorzystania z pomocy fachowego pełnomocnika. Wszystkie te czynniki często zniechęcają do wdawania się w spór sądowy, który może narazić stronę na dodatkowe koszty, będzie również wymagał poświęcenia czasu i emocjonalnego zaangażowania. R. Stasikowski słusznie twierdzi, że postępowanie cywilne nie jest dostosowane do sporów mogących powstać na tle świadczenia usług, a ochrona jednostki w prawie prywatnym jest słabsza niż ochrona przysługująca jej na gruncie prawa publicznego (Stasikowski, 2009, s. 300). W praktyce odpowiedzialność kontraktowa może się okazać trudna do wyegzekwowania.

Niezależnie od wszystkich wskazanych wymiarów odpowiedzialności związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w omawianym obszarze pozostaje jeszcze kwestia ochrony podopiecznych i odpowiedzialności za zapewnienie im opieki w sytuacji, gdy podmiot, z którym zawarli umowę, w sposób rażący nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań. Jak już wspomniano, w przypadku prowadzenia placówki z narażeniem zdrowia i życia podopiecznych może dojść do natychmiastowego zaprzestania działalności, a w konsekwencji do pozostawienia podopiecznych bez opieki. Skutkuje to zaangażowaniem organów administracji publicznej w zorganizowanie wsparcia. Wojewoda, nakładając karę na placówkę zapewniającą całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym w podeszłym wieku i przewlekle chorym, zawiadamia o tym organy pomocy społecznej właściwe ze względu na położenie placówki. Głównym celem przekazania informacji o nałożonych sankcjach jest podjęcie przez gminne i powiatowe jednostki organizacyjne pomocy społecznej działań ukierunkowanych na kontakt z bliskimi i opiekunami osób przebywających w placówkach oraz z ośrodkami pomocy społecznej właściwymi ze względu na wcześniejsze miejsce zamieszkania podopiecznych. W przypadku wstrzymania działalności placówki całodobowej opieki prowadzonej bez zezwolenia pobyt podopiecznych w placówce jest niemożliwy. W takich okolicznościach wojewoda jest zobowiązany do koordynowania działań związanych z udzieleniem pomocy tym osobom. W praktyce ciężar zapewnienia im opieki spoczywa na gminach, na terenie których znajdowało się miejsce zamieszkania tych osób przed umieszczeniem w placówce (art. 101 ust. 2a u.p.s.). Niemniej obowiązek gminy aktualizuje się dopiero wówczas, gdy osoby przebywają-

ce w placówce spełniają warunki uzasadniające udzielenie im pomocy ze środków publicznych. Skierowanie do domu pomocy społecznej lub rodzinnego domu pomocy może nastąpić, jeżeli zostanie potwierdzone, że dana osoba nie może samodzielnie funkcjonować w środowisku i potrzebuje opieki całodobowej. Kwalifikacja taka nie ma miejsca w przypadku tzw. pobytu komercyjnego, wówczas przyjęcie do prywatnego dps-u lub placówki całodobowej następuje na podstawie umowy zawartej między podopiecznym a podmiotem prowadzącym dom (placówkę). W sytuacji, gdy podmiot taki traci uprawnienia do prowadzenia placówki, przebywające w niej osoby, jeżeli nie spełniają przesłanek do udzielenia świadczeń z pomocy społecznej, nie mogą liczyć na pomoc instytucji publicznych. Samym zainteresowanym, ich rodzinom, opiekunom i kuratorom pozostaje jedynie zawarcie nowej umowy na świadczenie usług bytowych i opiekuńczych z innym podmiotem.

Konkludując, osoby przebywające w prywatnych domach pomocy społecznej lub placówkach całodobowej opieki nie korzystają ze szczególnej ochrony na gruncie prawa cywilnego, a dochodzenie roszczeń w ramach odpowiedzialności kontraktowej na zasadach ogólnych wydaje się niewystarczające. Rozwiązanie umowy nierzadko oznacza dla tych osób konieczność powrotu do wcześniejszego miejsca zamieszkania, jednakże nie zawsze jest to możliwe, ponieważ decyzjom o udaniu się do placówki całodobowej opieki często towarzyszą decyzje o rozporządzeniu posiadanym majątkiem. Takie sytuacje są źródłem frustracji, wywołują poczucie skrzywdzenia i osamotnienia, prowadzą do kryzysów rodzinnych i osobistych. W tych okolicznościach może dojść do udzielenia świadczeń z pomocy społecznej w postaci skierowania do publicznej placówki opieki całodobowej, nie oznacza to jednak przejścia odpowiedzialności przez organ administracji za niewykonanie zobowiązań kontraktowych przez podmiot prywatny. Zapewnienie całodobowej opieki osobie potrzebującej jest zadaniem własnym gminy (art. 17 ust. 1 pkt 16 i ust. 2 pkt 3 u.p.s.). W przypadku likwidacji prywatnego domu pomocy społecznej bądź placówki całodobowej świadczącej opiekę osobom niepełnosprawnym, w podeszłym wieku lub przewlekle chorym podopiecznym tych jednostek odpowiednią pomoc zobowiązana jest zapewnić gmina. Jednakże obowiązek ten ciąży na jej organach tylko względem osób, które spełniają przesłanki do otrzymania świadczenia określone w ustawie o pomocy społecznej. Tym samym niewywiązanie się podmiotu prywatnego ze zobowiązań wobec swoich klientów nie oznacza przejścia tych zobowiązań przez gminę. Odpowiedzialność gminy i podmiotu prywatnego wynika z różnych tytułów, gmina odpowiada za realizację zadań publicznych i obowiązek zapewnienia opieki całodobowej osobom spełniającym ustawowe kryteria do objęcia ich pomocą społeczną, podmiot prywatny odpowiada za nienależyte wykonanie umowy zawartej z podopiecznym oraz umowy z organem gminy, jeżeli jej zawarcie przewidziane jest przepisami prawa jako podstawa świadczenia opieki.

2.6. Podsumowanie

Dopuszczenie podmiotów niepublicznych do wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej jest odpowiedzią na rosnące zapotrzebowanie na całodobowe usługi opiekuńcze. Umożliwienie prowadzenia działalności gospodarczej w tym obszarze doprowadziło do ukształtowania się swoistego sektora usług prywatnych, z którego korzystają nie tylko osoby zamożne, ale również organy administracji, które nie mogą zapewnić miejsca osobie potrzebującej pomocy w placówce publicznej. Działalność ta może być zatem postrzegana jako alternatywa dla świadczeń finansowanych ze środków publicznych oraz jako forma odciążenia organów pomocy społecznej odpowiedzialnych za organizację opieki całodobowej. Ta sfera prywatnej działalności nie może być jednak pozostawiona tylko regułom wolnego rynku, dlatego ustawodawca słusznie poddaje ją reglamentacji. Przejawia się ona w obowiązku uzyskania zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej lub placówki całodobowej opieki, standaryzacji świadczonych usług oraz określenia zakresu odpowiedzialności prawnej. Restrykcyjne zasady odpowiedzialności zostały jednak unormowane tylko w sferze prawa publicznego, sprowadzają się one do wymierzania wysokich kar finansowych za prowadzenie działalności gospodarczej z naruszeniem obowiązujących przepisów. Zabrakło natomiast regulacji szczególnych, które wzmocniłyby pozycję usługobiorców będących klientami prywatnych placówek. Ochrona ich interesów zdaje się bazować wyłącznie na surowości sankcji administracyjnej, która ma skutecznie przeciwdziałać prowadzeniu nielegalnych placówek całodobowej opieki. Jeśli jednak surowość kary nie spełni swojej funkcji, to podopiecznym pozostaje jedynie dochodzenie roszczeń przez sądem z tytułu nienależytego wykonania umowy o świadczenie usług, co w przypadku osób wymagających opieki całodobowej wydaje się rozwiązaniem niewspółmiernym do ich sytuacji i bieżących potrzeb.

Literatura

- Bandarzewski, K. (2007). Prywatyzacja zadań publicznych. W: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Błaś, A. (2005). Administracja publiczna w warunkach gospodarki rynkowej. W: A. Błaś i K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Chabaj-Wiater, J. (2018). Deinstytucjonalizacja systemu pomocy społecznej szansą na godne życie osób wymagających wsparcia i opieki. *Praca Socjalna*, 3(33).
- Chechelski, D. (2013). Specyficzny charakter rodzinnego domu pomocy. *Zeszyty Pracy Socjalnej*, (18).
- Jagielski, J., Wierzbowski, M. i Wiktorowska, A. (2005). Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych. W: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*. Toruń: Dom Organizatora TNOiK.

- Kaczocha, M. (2015). Charakter prawny kary pieniężnej za prowadzenie bez zezwolenia wojewody placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym i w podeszłym wieku. Glosa do wyroku NSA z dnia 24 kwietnia 2014 r., I OSK 549/13, LEX/el.
- Knosala, E., Zacharko, L. i Stasikowski, R. (2005). Nowe zjawiska organizacyjno-prawne we współczesnej administracji polskiej. W: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*. Toruń: Dom Organizatora TNOiK.
- Krajewska, B. (2020). Mieszkania chronione wsparciem osób niesamodzielnych w funkcjonowaniu. Teoria i egzemplifikacje. *Seminare*, (2).
- Maciejko, W. i Zaborniak, P. (2008). *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Małecka-Łyszczek, M. i Mędrzycki, R. (2021). *Osoby ubogie, niepełnosprawne i bezdomne w systemie pomocy społecznej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Nitecki, S. (2008). *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Stahl, M. (2011). Inne podmioty administrujące. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski i A. Wróbel, *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*. Warszawa: C.H. Beck.
- Stahl, M. (2001). Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W: I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Stasikowski, R. (2009). *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*. Bydgoszcz-Katowice: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Wilczyński, P. (2002). Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej. *Państwo i Prawo*, (2).
- Woźniewska-Żol, D. (2009). Domy pomocy społecznej prowadzone przez podmioty niepubliczne. *CASUS*, (53).
- Zacharko, L. i Nitecki, S. (2005). Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie pomocy społecznej. W: S. Nitecki (red.), *Jednolitość orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych w zakresie pomocy społecznej*. Bielsko-Biała.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1050 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1876 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2019 r., poz. 1690)
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie rodzinnych domów pomocy (Dz. U. z 2012 r., poz. 719)
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 734 z późn. zm.)

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2014 r., I OSK 549/13, LEX nr 1480910
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 października 2010 r., I SA/Wa 694/10, LEX nr 750898
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 września 2012 r., I SA/Wa 385/12, LEX nr 1221283
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 września 2017 r., I SA/Wa 388/17, LEX nr 2387386