
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
Departament Pomocy i Integracji Społecznej

**Wytyczne w zakresie pomocy osobom
bezdomnym**

w związku z nowelizacją ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*
(Dz. U. z 2018 r. poz. 700)

Warszawa, kwiecień 2018 r.

1. UDZIELANIE SCHRONIENIA W SCHRONISKU DLA OSÓB BEZDOMNYCH Z USŁUGAMI OPIEKUŃCZYMI

a) schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi jako nowa forma udzielania schronienia

Zaproponowana w art. 48a ust. 2b znowelizowanej ustawy nowa forma placówki – schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi – umożliwi świadczenie usług opiekuńczych osobom, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej pomocy i opieki innych osób w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, ale nie wymagają usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całodobowej opieki, zakład opiekuńczo-leczniczy lub zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy, o którym mowa w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Wprowadzenie nowego typu placówki ma na celu uzupełnienie dotychczasowych form udzielania schronienia przez gminę, a tym samym wyeliminowanie luki w zakresie możliwości uzyskania pomocy przez osoby, które z powodu bezdomności nie mają możliwości otrzymania świadczenia w postaci usług opiekuńczych.

Schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi zapewniają tymczasowe schronienie wraz z usługami opiekuńczymi oraz w miarę możliwości wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej.

b) procedura przyznawania pobytu w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi

Ustawa wskazuje wprost, że w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi mogą przebywać jedynie osoby **na podstawie decyzji o przyznaniu tymczasowego miejsca w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi** lub decyzji o przyznaniu tymczasowego miejsca w schronisku dla osób bezdomnych, wydanej przez gminę. Przedmiotowe rozwiązanie ma zapobiegać sytuacjom, w których do tego rodzaju placówek mogłyby być kierowane osoby wymagające bardziej specjalistycznej pomocy, która może być realizowana w wyspecjalizowanych jednostkach całodobowej opieki bądź też w zakładzie opiekuńczo-leczniczym lub zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym.

Jest to szczególnie istotne w przypadku zakupu przez gminę miejsc w schroniskach prowadzonych przez różne podmioty (np. organizacje pozarządowe). Zgodnie bowiem z przyjętą interpretacją podmiot prowadzący placówkę udzielającą schronienia nie musi, w zakresie nie objętym umową z gminą, działać zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, mogąc tym samym przyjmować osoby również bez decyzji kierującej wydanej przez gminę, tj. na

podstawie umowy zawartej z osobami. **Przedmiotowa interpretacja nie ma jednak zastosowania w przypadku schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.**

Warunek wydania decyzji kierującej do schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi uniemożliwi zatem podmiotowi prowadzącemu podszywanie się pod tego typu placówkę (na prowadzenie, której nie jest wymagane posiadanie zezwolenia wojewody), podczas gdy zawarłby z gminą umowę na zapewnienie schronienia z usługami opiekuńczymi np. jedynie dla 5 osób bezdomnych – natomiast w pozostałym zakresie udzielałby dowolnej liczbie osób (niekoniecznie bezdomnych) określonych usług całodobowej opieki na podstawie umowy cywilno-prawnej zawartej z osobami, nie posiadając zezwolenia na taką działalność, wymaganego zgodnie z art. 67 - 69 ustawy.

Co istotne - w przypadku schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi osoba bezdomna nie musi podpisywać kontraktu socjalnego aby zostać do niego skierowana.

c) wyjątek od standardowej procedury

Osobę posiadającą decyzję o skierowaniu do domu pomocy społecznej uznaje się za osobę wymagającą całodobowej opieki, co generalnie, biorąc pod uwagę brzmienie art. 48a ust. 2b, uniemożliwia jej przyjęcie do schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi w sytuacji oczekiwania na miejsce w domu pomocy społecznej.

W znowelizowanym art. 48a dopuszcza się jednak wyjątek od zasady, zgodnie z którą schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi zapewnia osobom bezdomnym, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej pomocy i opieki innych osób w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, ale nie wymagają usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki. Tym wyjątkiem uregulowanym w art. 48a ust. 2d jest pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi osób, które posiadają decyzję o skierowaniu do domu pomocy społecznej, na okres oczekiwania na umieszczenie w domu pomocy społecznej, **nie dłużej jednak niż 4 miesiące i wyłącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach.**

Powyższe rozwiązanie stanowi odpowiedź na potrzeby osób bezdomnych wymagających całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogących samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, które już posiadają decyzję o skierowaniu do domu pomocy społecznej, jednak przez pewien czas oczekują jeszcze na umieszczenie w odpowiedniej placówce. Konieczne jest więc zapewnienie tym osobom miejsca, w którym mogłyby zostać objęte wsparciem do momentu przyjęcia do domu pomocy społecznej.

Należy jednak podkreślić, że to na gminie spoczywa obowiązek znalezienia miejsca w odpowiedniej placówce opieki całodobowej, nie zaś na podmiocie prowadzącym schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

d) wyodrębnienie miejsc dla osób nie wymagających usług opiekuńczych

Dopuszcza się możliwość powstawania schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi z wydzielonymi miejscami dla osób nie wymagających usług opiekuńczych. Jeżeli więc schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi będzie posiadało także miejsca przeznaczone dla osób nie wymagających usług opiekuńczych, wówczas gmina będzie mogła skierować do takiej placówki osoby bezdomne zdolne do samoobsługi i nie wymagające usług opiekuńczych.

Osoby te będą jednak zobowiązane do podpisania kontraktu socjalnego (art. 48a ust. 2). Jedynie w przypadku, gdy osoba bezdomna zostanie skierowana do schroniska przez gminę miejsca pobytu tej osoby (na podstawie art. 101 ust. 3), nie ma konieczności zawierania kontraktu socjalnego z osobą bezdomną. Ponadto do miejsc przeznaczonych dla osób zdolnych do samoobsługi, nie wymagających usług opiekuńczych – obowiązują standardy określone dla zwykłych schronisk dla osób bezdomnych.

e) odpłatność za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi

Zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem art. 51 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi również zalicza się do jednego z rodzajów **ośrodków wsparcia** w rozumieniu przedmiotowej ustawy. Wobec powyższego zastosowanie znajduje tu przepis art. 97 ust. 5 przywołanej ustawy: *Rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala organizację oraz szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.*

Co więcej, przejęcie realizacji zadania publicznego przez gminę na mocy porozumienia międzygminnego nie oznacza utraty uprawnień prawotwórczych do stanowienia prawa miejscowego przez gminę przekazującą realizację zadania w drodze porozumienia. Uchwała rady gminy ustalająca organizację oraz szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych jest bowiem aktem prawa miejscowego, wobec czego każda gmina powinna wydać swoją uchwałę w przedmiotowym zakresie.

Zatem, w zależności od progów dochodowych określonych w uchwale rady gminy, osoba bezdomna, korzystająca ze wsparcia w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, może zostać obciążona kosztami pobytu w przedmiotowej placówce.

2. REJESTR MIEJSC, W KTÓRYCH GMINA UDZIELA TYMCZASOWEGO SCHRONIENIA, PROWADZONY PRZEZ WOJEWODĘ

W odpowiedzi na wątpliwości zgłaszane przez wojewodów i organizacje pozarządowe, związane z interpretacją przepisów dotyczących dotychczasowego rejestru placówek udzielających tymczasowego schronienia, wprowadzono rejestr miejsc udzielania przez gminy tymczasowego schronienia, doprecyzowując jednocześnie zapisy w tym zakresie.

Prowadzenie przez wojewodę rejestru miejsc udzielania **tymczasowego** schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach oraz ogrzewalniach ma na celu zapewnienie maksymalnego dostępu do informacji o miejscach tymczasowego schronienia dla osób bezdomnych i wszystkich potrzebujących wsparcia w tej formie. Pozwala również na weryfikację, które gminy wywiązują się z obligatoryjnego zadania, określonego w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej, polegającego na udzieleniu tymczasowego schronienia osobom tego pozbawionym.

Ustawa wprost wskazuje zakres danych gromadzonych w rejestrze miejsc udzielania tymczasowego schronienia. Powinien zawierać:

- 1) wykaz miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia,
- 2) dane identyfikacyjne podmiotu prowadzącego placówkę,
- 3) liczba miejsc w poszczególnych formach placówek;
- 4) w przypadku miejsc w placówce, które gmina prowadzi dla innej gminy na podstawie zawartego porozumienia, dane identyfikujące gminę (województwo i nazwę gminy), z którą zawarto porozumienie oraz liczbę miejsc w placówce, których dotyczy porozumienie.

Do dokonania zgłoszenia do rejestru prowadzonego przez wojewodę, a także do zgłaszania wszelkich zmian danych objętych rejestrem, w terminie 14 dni od ich zaistnienia, zobowiązana jest gmina prowadząca placówkę, zlecająca prowadzenie placówki na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej lub gmina, która zawarła umowę z podmiotem niepublicznym na zakup usługi udzielenia tymczasowego schronienia w odpowiedniej formie, w placówce prowadzonej przez podmiot niepubliczny. Wojewoda natomiast jest zobligowany do bieżącego aktualizowania danych zgłaszanych do rejestru.

Z uwagi na nieefektywność ogłaszania raz w roku danych z rejestru w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w znowelizowanym art. 48a ust.13 zrezygnowano z tej formy ogłaszania danych z rejestru na rzecz udostępniania na bieżąco danych z rejestru na stronie

internetowej urzędu wojewódzkiego.

3. WYJĄTEK OD KONIECZNOŚCI ZAWARCIA KONTRAKTU SOCJALNEGO Z OSOBĄ KIEROWANĄ DO SCHRONISKA DLA OSÓB BEZDOMNYCH

Skierowanie osoby bezdomnej do schroniska dla osób bezdomnych przez gminę miejsca pobytu, na podstawie art. 101 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej (tj. w przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o schronienie, w sprawach niecierpiących zwłoki np. w trakcie mrozów zagrażających życiu osób bezdomnych) możliwe jest bez konieczności wcześniejszego podpisania przez osobę bezdomną kontraktu socjalnego.

Zgodnie bowiem ze standardową procedurą, wynikającą z ustawy o pomocy społecznej, kontrakt socjalny powinien być sporządzony i podpisany po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego, ale przed wydaniem stosownej decyzji administracyjnej o przyznaniu schronienia. Ponieważ kontrakt socjalny może wiązać się z pewnymi zobowiązaniami finansowymi, powinien być zawarty przez pracownika socjalnego zatrudnionego w ośrodku pomocy społecznej gminy ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały, gdyż zgodnie z art. 101 ust. 2, 3 i 7 ustawy o pomocy społecznej, to gmina ostatniego miejsca zameldowania osoby bezdomnej odpowiada za ostateczne sfinansowanie udzielanych osobie bezdomnej świadczeń.

W sytuacji nie wymagającej szczególnego trybu, udzielając schronienia osobie bezdomnej poza gminą ostatniego zameldowania na pobyt stały (np. na mocy porozumienia międzygminnego), również konieczne jest zawarcie kontraktu socjalnego – z tym, że ustawodawca nie narzucił procedury przeprowadzenia przedmiotowej czynności. Zatem, w zależności od okoliczności, gmina ostatniego miejsca zameldowania może wykorzystać jedną z kilku możliwości sporządzenia niniejszego dokumentu. Jedną z nich jest wezwanie osoby do osobistego stawienia się w ośrodku pomocy społecznej celem zawarcia kontraktu socjalnego.

Kolejną z możliwości jest zawarcie w kontrakcie kluczowych zobowiązań przez gminę ostatniego miejsca zameldowania osoby bezdomnej (np. na podstawie informacji przekazanych w rodzinnym wywiadzie środowiskowym, sporządzonym przez ośrodek w miejscu pobytu), a następnie przesłanie dokumentu do ośrodka pomocy społecznej właściwego ze względu na miejsce pobytu osoby bezdomnej. Wówczas, za pośrednictwem i we współpracy z tamtejszą jednostką, osoba bezdomna może podpisać kontrakt socjalny w miejscu pobytu.

Ośrodek pomocy społecznej w miejscu pobytu może również zaproponować pewne rozwiązania, które mogłyby znaleźć się w kontrakcie socjalnym, gdyż posiada szczegółową

wiedzę na temat możliwości udzielenia pomocy dostępnych na danym obszarze. Współpraca w tym zakresie z ośrodkiem pomocy społecznej w miejscu pobytu osoby bezdomnej jest istotna również z punktu widzenia efektywności działań przewidzianych w kontrakcie, gdyż treść dokumentu powinna wskazywać na to, kto będzie jego realizatorem oraz kto i w jakim zakresie będzie współpracował z osobą bezdomną w wypełnianiu celów i postanowień tego kontraktu.

Należy jednak podkreślić, że to pracownik socjalny zatrudniony w ośrodku pomocy społecznej gminy ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały powinien formalnie zawrzeć z osobą bezdomną kontrakt socjalny. Gmina ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały jest bowiem właściwa do przyznania schronienia osobie bezdomnej i skierowania jej do schroniska.

W związku z trudnościami jakie mogłyby wiązać się z praktyczną realizacją takiego sposobu postępowania **w sytuacjach nagłych, gdy konieczna jest natychmiastowa pomoc osobom bezdomnym, zrezygnowano w tym przypadku z wymogu zawarcia z osobą bezdomną kontraktu socjalnego.** Przedmiotowe rozwiązanie usprawni proces udzielania pomocy osobie bezdomnej w miejscu jej pobytu.

Należy jednocześnie podkreślić, że gdy tylko ustaną szczególne okoliczności, na podstawie których świadczenie z pomocy społecznej zostało przyznane przez gminę miejsca pobytu osoby bezdomnej, to gmina ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały będzie właściwą miejscowo do udzielenia pomocy osobie bezdomnej. Wówczas konieczne również będzie zawarcie kontraktu socjalnego zgodnie z opisaną powyżej standardową procedurą.

4. POZOSTAŁE ZAGADNIENIA

a) zmiana upoważnienia ustawowego do wydania przez ministra rozporządzenia, dotyczącego standardów obiektów, w których udziela się schronienia osobom bezdomnym oraz świadczonych w nich usług

Zmiana brzmienia upoważnienia ustawowego polega m.in. na dodaniu nowej formy placówek – schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Podobnie jak w przypadku ogrzewalni, noclegowni i schronisk dla osób bezdomnych, konieczne jest określenie w rozporządzeniu standardu obiektów, w których będą prowadzone schroniska z usługami opiekuńczymi, standardu podstawowych usług, które będą w nich świadczone. Co istotne – rozporządzenie będzie określało „minimalny standard”, a nie jak dotychczas „standard”, co znacząco ograniczy wątpliwości interpretacyjne i umożliwi udzielanie pomocy również w oparciu o wyższe standardy.

Ponadto kwestie dotyczące kwalifikacji osób świadczących usługi w placówkach

udzielających schronienia osobom bezdomnym, określone dotychczas w rozporządzeniu, zostały uregulowane w ustawie o pomocy społecznej, przy czym regulacje te nie uległy zmianie.

b) Wydłużenie terminu dostosowywania do standardów placówek udzielających schronienia

W związku ze zmianą upoważnienia ustawowego zawartego w art. 48a ust. 14 ustawy i koniecznością wydania, przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, nowego rozporządzenia określającego minimalne standardy w noclegowniach, schroniskach dla osób bezdomnych i ogrzewalniach (które może zawierać odmienne od obowiązujących w chwili obecnej rozwiązania), wprowadzony został przepis przejściowy umożliwiający dostosowanie do nowych standardów przez podmioty prowadzące tego typu placówki w dniu wejścia w życie ustawy. Zatem podmioty prowadzące, w dniu wejścia w życie ustawy, ogrzewalnie, noclegownie lub schroniska dla osób bezdomnych, niespełniające standardów, o których mowa w zmienianym art. 48a ust. 14 ustawy, są obowiązane dostosować do tych standardów przedmiotowe placówki, w terminie do dnia **31 grudnia 2020 roku**.

W praktyce, przepis przejściowy gwarantuje również podmiotom prowadzącym w dniu wejścia w życie ustawy ogrzewalnie, noclegownie lub schroniska dla osób bezdomnych, które, zgodnie z prawem (art. 5 ustawy z dnia z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej Dz. U. z 2015 r. poz. 1310, z późn. zm.) nie dostosowały się jeszcze do standardów określonych w dotychczas obowiązującym rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla bezdomnych i ogrzewalni – możliwość dostosowania się bezpośrednio do standardów dla ogrzewalni, noclegowni i schronisk dla osób bezdomnych określonych na podstawie rozporządzenia wydanego na podstawie art. 48a ust. 14 w brzmieniu nadanym nowelizacją ustawy w terminie do dnia 31 grudnia 2020 roku.

c) Zmiana terminu na uzupełnienie kwalifikacji przez osoby świadczące usługi na stanowisku opiekuna w noclegowniach, schroniskach dla bezdomnych lub ogrzewalniach

Osoby świadczące usługi na stanowisku opiekuna w noclegowniach, schroniskach dla bezdomnych lub ogrzewalniach, które w dniu wejścia w życie nowelizacji nie posiadały kwalifikacji wymaganych dla osób świadczących te usługi, mają możliwość dalszego świadczenia tych usług, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2020 r.