



Warszawa, 20-12-2023 r.

**BIURO  
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich  
**Wojciech Brzozowski**

**KMP.573.12.2023.AN**

**Pani**

**Agnieszka Dziemianowicz-Bąk**

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki  
Społecznej**

**Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki  
Społecznej**

**ePUAP**

Szanowna Pani Minister,

pragnę zwrócić się do Pani z problemem dotyczącym reżimu prawnego zawieszania działalności przez placówki całodobowej opieki, ujawnionym ostatnio na tle aktywności nadzorowanego przeze mnie Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (dalej: Krajowy Mechanizm, KMPT). Przedstawienie tego problemu wymaga jednak najpierw objaśnienia pokrótce roli i mandatu Krajowego Mechanizmu.

Od 2008 r. Rzecznik Praw Obywatelskich sprawuje funkcję krajowego mechanizmu prewencji w rozumieniu Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne

Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (dalej: OPCAT)<sup>1</sup>. Polska przystąpiła do OPCAT na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie i stanowi on część krajowego porządku prawnego (art. 87 i 91 Konstytucji).

Krajowy Mechanizm jest niezależnym organem monitorującym, uprawnionym na mocy art. 19 ust. 1 OPCAT do regularnego sprawdzania sposobu traktowania osób pozbawionych wolności w miejscach zatrzymań, przez które w świetle art. 4 OPCAT rozumie się wszystkie miejsca pozostające pod jurysdykcją i kontrolą państwa-strony, gdzie przebywają lub mogą przebywać osoby pozbawione wolności na podstawie polecenia organu władzy publicznej bądź za jego namową, zgodą lub przyzwoleniem.

Z kolei przez „pozbawienie wolności” OPCAT rozumie „jakąkolwiek formę zatrzymania lub uwięzienia bądź umieszczenia osoby w publicznym lub prywatnym miejscu odosobnienia, którego osobie tej nie wolno z własnej woli opuszczać, na mocy polecenia jakiegokolwiek władzy sądowej, administracyjnej lub innej” (art. 2). Tym samym do miejsc objętych mandatem Krajowego Mechanizmu zaliczyć należy także placówki zapewniające całodobową opiekę osobom z niepełnosprawnościami, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, prowadzone w ramach działalności gospodarczej (dalej: PCO, placówka, dom opieki).

Pragnę dodać, że art. 19 ust. 2 OPCAT zobowiązuje Rzecznika Praw Obywatelskich do przedstawiania odpowiednim władzom państwowym rekomendacji, których celem jest poprawa traktowania osób pozbawionych wolności, zapobieganie torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Z kolei na przedstawicieli władzy państwowej art. 22 OPCAT nakłada obowiązek dokonywania pogłębionej analizy przedłożonych rekomendacji, a co za tym idzie, nawiązywania konstruktywnego dialogu z Krajowym Mechanizmem.

Współpraca organów władzy państwowej z KMPT stanowi podstawę i główną ideę funkcjonowania prewencyjnego systemu OPCAT. Jej celem jest nie tylko wypracowanie sposobów i możliwości implementacji przedłożonych zaleceń, lecz również tworzenie odpowiednich standardów dotyczących osób przebywających w detencji oraz ulepszenie już istniejących procedur i przepisów.

---

<sup>1</sup> Zob. Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192). Nazwa w języku angielskim: Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT).

Przedstawiciele Krajowego Mechanizmu realizowali niedawno niezapowiedzianą wizytację prewencyjną jednej z placówek całodobowej opieki, ujętej w rejestrze placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej<sup>2</sup> (dalej: rejestr), prowadzonym i aktualizowanym przez Wojewodę Mazowieckiego. Po dotarciu na miejsce uzyskali informację, że właścicielka placówki czasowo zawiesiła jej działalność. Informacja ta nie została jednak odnotowana we wspomnianym rejestrze, w związku z czym placówka wymieniona była w wykazie jako działająca.

W celu wyjaśnienia sytuacji Dyrektor Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur zwrócił się do Dyrektora Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie<sup>3</sup>.

Z odpowiedzi<sup>4</sup> wynika, że ani ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>5</sup>, ani rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 sierpnia 2020 r. w sprawie wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę<sup>6</sup> nie zawiera regulacji odnoszących się do zawieszenia prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę. Wspomniane przepisy nie nakładają także na wojewodę obowiązku odnotowywania tego faktu w wojewódzkim rejestrze placówek całodobowej opieki.

Ponadto w odpowiedzi przywołano wydaną w 2019 r. interpretację Dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z którą „fakt skorzystania przez przedsiębiorcę z możliwości zawieszenia działalności gospodarczej na podstawie art. 22 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, pozostaje bez znaczenia dla oceny faktu prowadzenia przez tego przedsiębiorcę placówki zapewniającej całodobową opiekę. Jeżeli przedsiębiorca zawiesił działalność gospodarczą i jednocześnie nie prowadzi placówki zapewniającej całodobową opiekę tzn. w placówce nie przebywają osoby

---

<sup>2</sup> Zob. <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/rejestr-placowek-zapewniajacych-calodobowa-opieke-osobom-niepelnosprawnym-przewlekle-chorym-lub-osobom-w-podeszlym-wieku-w-tym-prowadzonych-na-podstawie-przepisow-o-dzialalnosci-gospodarczej> [dostęp: 19.12.2023 r.].

<sup>3</sup> Zob. pismo z dnia 2 listopada 2023 r., KMP.573.12.2023.AN.

<sup>4</sup> Zob. pismo Zastępcy Dyrektora Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie z dnia 1 grudnia 2023 r., WRPS-II.9421.2.28.2023.MR.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 901.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1562.

które wymagałyby takiej opieki, nie jest zasadne podjęcie decyzji uchylającej decyzję udzielającą zezwolenia na prowadzenie placówki, jeżeli nie zwrócił się o to przedsiębiorca”<sup>7</sup>.

Wydaje się, że brak regulacji odnoszących się do zawieszenia prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę oraz odnotowywania tego faktu w rejestrze prowadzonym przez wojewodę stanowi lukę prawną, wymagającą nowelizacji ustawy o pomocy społecznej.

Nie można bowiem analizować tego problemu jedynie z perspektywy przedsiębiorcy i przytaczanych przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców<sup>8</sup>. Przede wszystkim uwagę należy skupić na dobrostanie osób przebywających w domach opieki. Zawieszenie prowadzenia działalności wiąże się z potrzebą zapewnienia przez rodziny opieki mieszkańcom w innych tego typu placówkach. Brak regulacji w tym zakresie stanowi pole do nadużyć, które mogą bezpośrednio ingerować w stan zdrowia mieszkańców, ich poczucie bezpieczeństwa, a ponadto narażać na niepotrzebny stres.

W moim przekonaniu prawodawca powinien stworzyć jasne i szczegółowe przepisy związane z procesem przeniesienia, którym przyświecać powinna idea poszanowania godności człowieka, a wszelkie związane z nim niezbędne zmiany winny powodować u pensjonariuszy i ich bliskich jak najmniejszą dolegliwość. Należy podkreślić, że w ustawie powinny znaleźć się nie tylko kwestie związane z trybem i okolicznościami przeniesienia mieszkańca, ale przede wszystkim termin, w którym mieszkaniowiec i jego bliscy poinformowani zostaną o planowanym zawieszeniu działalności placówki. Osoby te muszą bowiem znaleźć odpowiedni do ich potrzeb nowy dom opieki lub zorganizować fachową pomoc w środowisku rodzinnym, co często jest procesem długotrwałym.

Drugim zagadnieniem, na które pragnę zwrócić uwagę, jest brak regulacji zobowiązującej wojewodę do odnotowywania faktu zawieszenia prowadzenia działalności domów opieki w rejestrze.

Prowadzenie placówki całodobowej opieki stanowi bardzo szczególną formę działalności gospodarczej. Prawodawca powinien zagwarantować, aby placówki tego typu oferowały jak najwyższy standard usług, a przepisy regulujące ich

---

<sup>7</sup> Zob. pismo Zastępcy Dyrektora Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie z dnia 1 grudnia 2023 r., WRPS-II.9421.2.28.2023.MR.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 221.

funkcjonowanie były jak najbardziej przejrzyste i szczegółowe, m.in. ze względu na przeznaczenie domów opieki i okoliczności towarzyszące potrzebie skorzystania z ich usług. W wielu przypadkach samym mieszkańcom i ich rodzinom w momencie wyboru domu opieki towarzyszyć mogą silne emocje. Związane są one zazwyczaj z nagłym pogorszeniem stanu zdrowia przyszłego pensjonariusza, przebytą hospitalizacją czy innymi trudnymi wydarzeniami, które nierzadko powodują, że wspomnianego wyboru trzeba dokonać w trybie pilnym. Należy także mieć na względzie, że sam fakt potrzeby zmiany miejsca pobytu i rozłąki z bliskimi może powodować dodatkowy stres oraz silne emocje zarówno u mieszkańca, jak i jego rodziny.

Ze względu na powyższe, prowadzone przez wojewodów rejestry tego typu placówek powinny być jak najbardziej transparentne i zawierać niezbędne informacje, do których bez wątplenia należy zaliczyć adnotację o czasowym zawieszeniu prowadzenia działalności. Osoba potrzebująca zapewnić całodobową, fachową opiekę sobie lub członkowi rodziny, zwłaszcza w trybie pilnym, nie powinna tracić czasu na próbę nawiązania kontaktu z placówką, która faktycznie nie funkcjonuje.

Dostępność informacji o zawieszeniu działalności placówki ma także znaczenie, co oczywiste, z punktu widzenia planowania i realizowania wizytacji przez Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur. Z uwagi na niezapowiedziany charakter tych wizytacji nie jest możliwe skontaktowanie się z placówką z wyprzedzeniem – w celu upewnienia się, czy jej działalność nie uległa zawieszeniu.

Mając powyższe na uwadze, zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie, a także poinformowanie mnie o ewentualnie podjętych działaniach.

Z poważaniem

Wojciech Brzozowski

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/