**UZASADNIENIE**

Projektowane rozporządzenie stanowi wykonanie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 47 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej
(Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Zgodnie z art. 47 ust. 5 ustawy minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, standard obowiązujących podstawowych usług świadczonych przez domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz tryb kierowania i przyjmowania do takich domów, uwzględniając możliwości odizolowania ubiegających się o pomoc osób od sprawcy przemocy i przezwyciężenia sytuacji kryzysowej.

Obecnie kwestie powyżej wskazane reguluje rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży
(Dz. U. poz. 418), które utraci moc z chwilą wejścia w życie projektowanej regulacji.

Potrzeba opracowania projektu nowego rozporządzenia wynika z analizy obecnie funkcjonujących rozwiązań w tym obszarze, w tym postulatów zgłaszanych przez osoby kierujące domami dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, zwanych dalej „domami”, oraz wyników kontroli przeprowadzonej w 2019 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli, która pokazała nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania tych placówek. Kilkunastoletnie doświadczenia w stosowaniu dotychczasowych przepisów określających funkcjonowanie domów pokazały potrzebę zmian.

Postulaty dotyczące potrzeby zmian zgłaszały środowiska związane z domami (w roku 2020 zebrano i przeanalizowano propozycje zmian zgłaszane przez osoby kierujące domami).

Zgodnie z przepisem upoważniającym do wydania rozporządzenia projekt określa standard podstawowych usług świadczonych przez domy oraz tryb kierowania i przyjmowania do tych domów.

W § 2 projektu rozporządzenia doprecyzowano, w porównaniu do dotychczasowej regulacji, że dom zapewnia całodobowy, okresowy pobyt pełnoletnim matkom z małoletnimi dziećmi, pełnoletnim kobietom w ciąży, pełnoletnim ojcom z małoletnimi dziećmi i innym pełnoletnim osobom sprawującym opiekę prawną nad małoletnimi dziećmi. Pod pojęciem mieszkańca należy rozumieć wszystkie osoby wymienione w § 2 ust. 1 projektu rozporządzenia tj. zarówno kobiety w ciąży, rodziców/opiekunów małoletnich, jak i małoletnie dzieci przebywające w placówce. Zarówno dorośli, jak i dzieci są pełnoprawnymi odbiorcami usług świadczonym przez dom, zarówno w zakresie zapewnienia schronienia, jak i wsparcia specjalistycznego, mimo iż zakres tego wsparcia będzie różny w odniesieniu do tych grup osób (wielokrotnie w przypadku dorosłych mieszkańców domu wsparcie specjalistyczne świadczone zgodnie z indywidualnym planem wsparcia, a wynikające z analizy potrzeb, będzie dużo szersze niż w przypadku dzieci).

W projektowanych przepisach doprecyzowano, iż dom jest formą wsparcia adresowaną do osób (matek, ojców, inne osoby), które sprawują opiekę prawną nad dziećmi. Zgłaszane wątpliwości dotyczyły formalno-prawnych aspektów związanych z przebywaniem w tych jednostkach małoletnich kobiet w ciąży lub małoletnich matek, w związku z brakiem pełnej zdolności do czynności prawnych. Wątpliwości dotyczą tego kto jest odpowiedzialny za osobę małoletnią i jej dziecko, gdy przebywają oni w domu i jaki zakres odpowiedzialności za własne dziecko ma małoletnia matka (ojciec), a jaka spoczywa na pracownikach domu. Należy w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć, że ośrodki wsparcia jakimi są domy mają na celu przeciwdziałanie sytuacji kryzysowej, w jakiej znalazła się matka (ojciec) i doprowadzić do stanu, gdy będzie ona mogła samodzielnie funkcjonować. Przy czym pracownicy domu nie zastępują działań rodzica czy opiekuna prawnego w zakresie opieki nad małoletnimi, a jedynie mają wspierać go bądź pomóc rozwijać kompetencje wychowawcze. Trudności zatem może powodować sprawowanie opieki nad dzieckiem małoletniej, gdy ta będzie realizować obowiązek szkolny (poza domem, gdyż ten nie realizuje tego typu usług), jak również będzie problem w sytuacjach nagłych – np. prawidłowości złożenia oświadczenia woli w sytuacji ratowania życia i zdrowia małoletniej lub jej dziecka.

Ponadto doświadczenia pokazują, że małoletni rodzice z dziećmi wymagają szczególnych form wsparcia, wykraczających poza standard usług oferowanych w domach, co wielokrotnie w swoich postulatach podkreślały osoby kierujące przedmiotowymi placówkami. Dlatego domy powinny być dedykowane osobom z dziećmi, które to osoby ukończyły osiemnasty rok życia.

Mając na względzie powyższe, zasadne jest wskazanie, że w domach – tak jak we wszystkich innych ośrodkach wsparcia, o jakich mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r.
o pomocy społecznej – powinny przebywać osoby pełnoletnie. Zaznaczyć należy, że zgodnie
z przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 821, z późn. zm.) podmiotami dedykowanymi pobytowi małoletnich matek z dziećmi, które wymagają objęcia ich pieczą zastępczą są zawodowe specjalistyczne rodziny zastępcze. Mogą one jednak być także umieszczone w innych formach, pieczy zastępczej zarówno rodzinnej, jak i instytucjonalnej.

W związku z powyższym uregulowania wymagało doprecyzowanie, iż domy
są placówkami dedykowanymi osobom pełnoletnim z dziećmi (lub oczekujących na dziecko).

W projektowanych przepisach podkreślono, iż drugim podstawowym zadaniem domów, oprócz zapewnienia schronienia, jest udzielanie specjalistycznego wsparcia. Jak pokazały wyniki kontroli NIK z 2019 roku pt. *Wsparcie dla potrzebujących schronienia matek
z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży,* placówki te wspierały mieszkańców na różne sposoby (m.in. wsparcie pracownika socjalnego, wsparcie psychologiczno-terapeutyczne, porady prawne), jednak forma i zakres wsparcia specjalistycznego w różnych domach były bardzo zróżnicowane. Regulacje zawarte w projektowanym rozporządzeniu wskazuj, że rolą domu, oprócz zapewnienia schronienia, jest objęcie mieszkańców takimi formami pomocy, zależnymi od potrzeb mieszkańców, które będą miały na celu przezwyciężenie sytuacji kryzysowej,
w jakiej mieszkaniec się znalazł. Ze względu na różnorodność problemów, z jakimi trafiają do placówki mieszkańcy, pomoc specjalistyczna mająca na celu wzmocnienie tych osób jest niezbędnym elementem pobytu w domu. Funkcją domu nie jest jedynie zapewnienie schronienia.

Przepis § 3 projektu rozporządzenia porządkuje standard podstawowych usług świadczonych przez domy, zarówno w zakresie interwencyjnym, terapeutyczno-wspomagającym (wcześniej opiekuńczo-wspomagającym), jak i w zakresie potrzeb bytowych.

Wprowadzenie w ramach działań interwencyjnych ewentualnego objęcia osoby przyjmowanej do domu natychmiastową pomocą psychologiczną wynika z faktu, iż osoby trafiające do domów są często w złej kondycji psychicznej (np. osoby doświadczające przemocy w rodzinie, ofiary nadużyć seksualnych) i wymagają natychmiastowego wsparcia psychologicznego.

Różnorodność problemów, z jakimi do domów trafiają osoby w sytuacji kryzysu, wymaga umożliwienia skorzystania – w zależności od potrzeb - z pomocy psychologicznej, terapeutycznej, prawnej czy socjalnej. W zakresie terapeutyczno-wspomagającym rozporządzenie szczególny nacisk kładzie na rozwój kompetencji wychowawczych mieszkańców domów. Biorąc pod uwagę, iż dom jest dedykowany osobom z dziećmi
(lub oczekującym na dziecko) podjęcie działań zwiększających kompetencje wychowawcze wydaje się niezbędne. Istotne jest również objęcie mieszkańców działaniami zmierzającymi do rozwoju umiejętności dotyczących możliwości samodzielnego funkcjonowania poza placówką (np. wsparcie w zakresie ustabilizowania sytuacji zawodowej czy samodzielnego prowadzenia gospodarstwa domowego, co może się odbywać np. poprzez treningi w zakresie gospodarowania budżetem czy organizacji czasu). Przy czym zakres oferowanego wsparcia będzie oczywiście różny w zależności od potrzeb i sytuacji mieszkańców.

W zakresie potrzeb bytowych wskazano, że dom zapewnia mieszkańcom okresowy, całodobowy pobyt bez określania maksymalnej liczby mieszkańców domu. Zgodnie z ideą deinstytucjonalizacji preferowane jest tworzenie małych i kameralnych placówek, niemniej jednak rozporządzenie umożliwia tworzenie większych domów, w sytuacji kiedy istnieją takie potrzeby na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, a możliwości lokalowe na to pozwalają. Obecnie obowiązujące rozporządzenie wskazywało, że dom powinien zapewniać pobyt dla trzydziestu osób, jednak przepisy dopuszczały odstępstwa od powyższego. Mając jednak na wglądzie, że dom powinien zapewniać warunki jak najbardziej zbliżone do domowych, jak również gwarantować poszanowanie prywatności w projekcie rozporządzenia wskazano, że co do zasady każda z rodzin powinna zajmować odrębny pokój. Projekt rozporządzenia przewiduje, że wspólne pokoje mogą zajmować kobiety w ciąży (maksymalnie dwie w pokoju), ewentualnie rodziny, które wyrażą zgodę na pobyt w jednym pokoju
z członkami innej rodziny. Mimo, iż projektowane regulacje nie ograniczają liczby miejsc
w domu, a tym samym wielkości placówki, to wprowadzają wymóg takiej organizacji domu, aby każda z przebywających w domu rodzin miała zagwarantowaną prywatność i warunki jak najbardziej zbliżone do domowych.

W zakresie potrzeb bytowych projekt rozporządzenia określa też standardy dotyczące poszczególnych pomieszczeń w domu. Jeśli chodzi o pomieszczenia kuchenne wskazano,
że dom musi posiadać co najmniej jedną ogólnodostępną kuchnię (lub aneks kuchenny), przy czym kuchnia taka powinna dysponować odpowiednią do potrzeb ilością miejsc
do sporządzania i przygotowywania posiłków - jedno miejsce do sporządzania posiłków na nie więcej niż dziesięciu mieszkańców (miejsce do sporządzania i przygotowywania posiłków rozumiane jest jako wydzielone stanowisko do przygotowywania posiłków wyposażone
co najmniej w: kuchenkę, zlewozmywak, lodówkę, meble kuchenne oraz sprzęt
do przygotowywania i spożywania posiłków). Obecnie obowiązujące rozwiązania nie różnicowały wymogów dotyczących kuchni w zależności od liczby mieszkańców w placówce (dla przykładu dom dysponujący dziesięcioma miejscami i dom dysponujący czterdziestoma miejscami, zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, miały spełniać takie same wymogi w tym zakresie). Zasadnym wydaje się wprowadzenie rozwiązań różnicujących wymogi w tym obszarze w zależności od liczby miejsc w placówce, co w sposób wyraźny wpłynie na poprawę warunków domu. Określenie stanowisk do przygotowywania i spożywania posiłków odniesiono do liczby mieszkańców (zarówno osób dorosłych, jak i dzieci) rozumianych jako liczba miejsc, jakimi dysponuje placówka. Dodatkowo wskazano, iż dom powinien dysponować odrębnym pomieszczeniem do pracy indywidualnej z mieszkańcami, co wynika
z konieczności zapewnienia odpowiedniego miejsca do udzielania wsparcia specjalistycznego gwarantującego kameralne warunki. Określono także, iż wskazane jest wydzielenie pomieszczenia na wózki dziecięce, co wynikało z postulatów osób kierujących placówkami, przy czym określono, iż wymóg ten jest fakultatywny i zależny od możliwości lokalowych domu.

Przepis § 3 ust. 2 projektu rozporządzenia zawiera regulacje dotyczące kadry domów, wskazując otwarty katalog usług świadczonych przez osoby posiadające specjalistyczne kwalifikacje, które może, w zależności od potrzeb, świadczyć placówka. Niemniej jednak, przepisy w powyższym zakresie pozostawiają dowolność organom prowadzącym domy
w zależności od potrzeb i możliwości dotyczących zatrudnienia specjalistów, tzn. realizacja tych usług może odbywać się poprzez zatrudnienie w placówce kadry specjalistycznej bądź też organizacji dostępu do specjalistycznego wsparcia świadczonego przez osoby niebędące pracownikami domu. Założeniem jest bowiem, aby placówka umożliwiała każdemu mieszkańcowi domu wsparcie specjalistyczne, zgodnie ze zdiagnozowanymi potrzebami
w odpowiednim zakresie, wymiarze i formie. Optymalną sytuacją jest zatrudnienie specjalistów przez placówkę, co zapewne gwarantowałoby łatwą dostępność do wsparcia, niemniej jednak wybór sposobu realizacji zadania, tj. zapewnienia dostępu do świadczonych usług leży w gestii organu prowadzącego dom.

W projektowanych przepisach zrezygnowano ze wskazania, że dom zapewnia opiekę
w przypadku choroby oraz opiekę nad dziećmi. Dom nie jest placówką świadczącą usługi opiekuńcze, o których mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, jak również nie świadczy opieki nad dziećmi, nie będąc instytucją pieczy zastępczej. Również kwestia dostępu do usług zdrowotnych nie mieści się w upoważnieniu ustawowym do projektowanego rozporządzenia, ani w materii ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Korzystanie z usług zdrowotnych przez mieszkańców domu wynika z odrębnych przepisów.

Udzielanie pomocy mieszkańcom domów powinno, zgodnie z projektowanym rozporządzaniem, odbywać się w oparciu o indywidualny plan wsparcia, co zostało uregulowane w § 4.

Indywidualny plan wsparcia stanowi formę kontraktu zawieranego pomiędzy placówką, a mieszkańcem, określającego zarówno cele do realizacji, jak i działania zmierzające do ich osiągnięcia. Należy pamiętać, że pobyt w placówce jest formą wsparcia udzielanego
zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, dlatego też pokonanie trudnych sytuacji powinno zakładać aktywne współdziałanie w ich rozwiązywaniu (art. 4 ustawy). Stąd też w projektowanych przepisach podkreślono, że realizacja indywidualnego planu wsparcia wymaga współpracy i aktywnego zaangażowania osoby, której ten plan dotyczy, tak aby podejmowane działania zmierzały do usamodzielniania
i możliwie szybkiego opuszczenia placówki. Pobyt w domu jest okresową formą wsparcia
w ramach systemu pomocy społecznej. Podejmowanie działań zmierzających do usamodzielnienia mieszkańca powinno, co do zasady, odbywać się we współpracy
z ośrodkiem pomocy społecznej, znajdującym się na terenie gminy, w której mieszkaniec deklaruje chęć zamieszkania po opuszczeniu placówki, co gwarantuje kontynuację wsparcia odpowiednich instytucji publicznych również po opuszczeniu domu (§ 4 ust. 5 projektu rozporządzenia), a tym samym zwiększa efektywność i skuteczność udzielanej interdyscyplinarnie pomocy.

Przepis § 5 projektowanego rozporządzenia reguluje kwestie kierowania do domów. Przepisy w tym zakresie w dużej części są kontynuacją dotychczasowych rozwiązań w tym obszarze. Procedura w dalszym ciągu wymaga, aby osoba ubiegająca się o skierowanie do domu składała wniosek w ośrodku pomocy społecznej właściwym ze względu na jej miejsce zamieszkania, który to ośrodek kompletuje dokumenty. Następnie ośrodek pomocy społecznej przekazuje dokumenty do starosty najbliższego powiatu prowadzącego dom, który wydaje decyzję administracyjną o skierowaniu do domu. Doprecyzowano kwestie związane
z kierowaniem do domów osób bezdomnych, co nie jest uregulowane przepisami obecnie obowiązującego rozporządzenia.

Projektowane przepisy doprecyzowują, że pobyt w domu, nie zmienia właściwości gminy miejsca zamieszkania mieszkańca domu, co w przypadku obecnie obowiązujących przepisów budziło wątpliwości interpretacyjne. Za powyższym przemawia fakt, że pobyt w domu ma charakter tymczasowy.

W projektowanym rozporządzeniu doprecyzowano kwestię praw i obowiązków osób przebywających w domu.

Przepis § 6 projektowanego rozporządzenia odnosi się do kwestii dotychczas nie uregulowanych przepisami rozporządzenia, tj. kwestii uporczywego naruszania zasad pobytu w domu lub braku współpracy w zakresie realizacji działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji, w jakiej znalazła się osoba przebywająca w domu. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że nie wszystkie osoby przebywające w domu respektują zasady pobytu np. utrzymywanie abstynencji. Pobyt zakłada przestrzeganie określonych zasad, dlatego też, uwzględniając postulaty osób kierujących obecnie funkcjonującymi domami, w projekcie rozporządzenia uregulowano konsekwencje uporczywego łamania zasad pobytu w domu lub braku współpracy mieszkańca, poprzez wprowadzenie regulacji dotyczących możliwości uchylenia decyzji przyznającej prawo do pobytu w domu, której konsekwencją byłaby konieczność opuszczenia domu.

W przepisach uregulowano również możliwy czasookres wydłużenia pobytu
w domu, który co do zasady powinien trwać nie dłużej niż 12 miesięcy. W sytuacjach szczególnych pobyt może być przedłużony, jednak nie dłużej niż o 2 miesiące co wynika
z faktu, iż głównym celem wsparcia udzielanego przez dom powinno być usamodzielnienie
i powrót do środowiska.

Z dotychczasowych doświadczeń funkcjonujących domów pozostawała nieuregulowana kwestia dzieci, które osiągały pełnoletniość w trakcie pobytu w domu wraz z rodzicem lub opiekunem. W sytuacji, gdy jedno z dzieci osiąga pełnoletniość i nadal kontynuuje naukę,
a matka lub ojciec wraz z pozostałymi małoletnimi dziećmi ma prawo dalej przebywać w domu, pełnoletnie dziecko powinno dom opuścić. Funkcjonujące domy zgłaszały, iż natychmiastowe usamodzielnienie takiej osoby jest niezwykle problematyczne, dlatego wprowadzono regulację wskazującą, że osoby takie muszą opuścić dom najpóźniej w terminie 6 tygodni od momentu ukończenia 18. roku życia Jest to czas, w którym możliwe byłoby zakończenie ewentualnego procesu ustalenia sposobu wsparcia dla pełnoletniego mieszkańca odpuszczającego dom.

Przepisy § 7 - 8 projektu rozporządzenia zawierają regulacje przejściowe i dostosowujące. Zgodnie z § 7 ust. 3 projektu rozporządzenia, istniejące w dniu wejścia w życie przedmiotowego rozporządzenia domy, które nie spełniają standardów podstawowych usług
w zakresie potrzeb bytowych są obowiązane do osiągnięcia tych standardów najpóźniej
w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia. Mimo, iż przepisy rozporządzenia co do zasady nie wprowadzają konieczności zmiany standardów dotyczących budynków, w których mieszczą się obecnie funkcjonujące domy, to mogą wiązać się
z koniecznością przeorganizowania funkcji niektórych pomieszczeń oraz przeorganizowania pobytu mieszkańców w domu. Dlatego też przewiduje się wydłużenie o 12 miesięcy czasu na dostawanie istniejących domów do wprowadzanych standardów w zakresie potrzeb bytowych.

W związku z faktem, iż projekt rozporządzenia doprecyzowuje kwestie kierowania do domów oraz możliwości pobytu w nich osób pełnoletnich z dziećmi, a z informacji osób kierujących domami wynika, iż w niektórych placówkach w chwili obecnej przebywają małoletnie matki (czy ojcowie) z dziećmi bądź małoletnie kobiety w ciąży, umieszczone decyzjami w domu, zasadnym wydaje się uregulowanie przepisami projektowanego rozporządzenia możliwości pozostania tych osób w domu, jednak przy określeniu maksymalnego możliwego czasookresu pobytu. Dlatego też § 8 projektu rozporządzenia reguluje, że małoletnie matki, małoletnie kobiety w ciąży lub małoletni ojcowie przyjęci do domu na podstawie decyzji wydanej przed dniem wejścia w życie rozporządzenia mogą korzystać ze świadczonego w nich wsparcia, jednak nie dłużej niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie przedmiotowego rozporządzenia.

Zgodnie z § 10 projektu rozporządzenie wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. Projekt rozporządzenia nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych określonej
w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039,
z późn. zm.).

Projektowana regulacja nie wymaga przedstawienia właściwym organom
i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projektowane rozporządzenie nie będzie miało wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt rozporządzenia nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.