



ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,
fax. (18) 477 86 11, e-mail: biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

PREZES ZARZĄDU

Ludwik Węgrzyn
POWIAT BOCHENSKI

WICEPREZESI ZARZĄDU

Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI

Janina Kwiecień
POWIAT KARTUSKI

Ewa Masny-Askanas
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Krzysztof Nosal
POWIAT KALISKI

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Marek Tramś
POWIAT POLKOWICKI

CZŁONKOWIE ZARZĄDU

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Zbigniew Deptuła
POWIAT MAKOWSKI

Edmund Kaczmarek
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Franciszek Koszowski
POWIAT ŚWIECKI

Edmund Kotecki
POWIAT BRZEZIŃSKI

Józef Kozina
POWIAT GŁUBCZYCKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Tadeusz Kwiatkowski
POWIAT DĄBROWSKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Marek Pławiak
POWIAT NOWOSĄDECKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCA
Józef Swaczyna

POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Marek Chciałowski
POWIAT GARWOLIŃSKI

Andrzej Ciołek
POWIAT GOŁDAPSKI

Janusz Guzdek
POWIAT DZIERŻONIOWSKI

Józef Jodłowski
POWIAT RZESZOWSKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Szczepan Ołdakowski
POWIAT SUWALSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/152/16

Warszawa, 8 lipca 2016 roku

Szanowana Pani

Beata MAZUREK

Przewodnicząca

Komisji Polityki Społecznej i Rodziny

Sejm RP

Szanowna Pani Przewodnicząca

W związku z opublikowaniem poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw Druk nr 679, Związek Powiatów Polskich przedkłada poniższe uwagi do projektu ustawy.

1. Art. 1 pkt 2 w zw. z art. 5 (dodawany art. 18ba w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej):

Zaproponowany przepis został wprowadzony do projektu bez analizy sytuacji w gminach i powiatach prowadzących placówki wsparcia dziennego, a termin przejściowy zaproponowany w art. 5 projektu (12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy) jest terminem nierealnym do zachowania. Prowadzenie placówek wsparcia dziennego jest przede wszystkim zadaniem gmin. Powiaty realizują to zadanie jako zadanie fakultatywne. Jest to jedno z nielicznych instrumentów przewidzianych w ustawie, które mają na celu prowadzenie profilaktycznej pracy z dzieckiem, rodziną i zapobieganie umieszczania dzieci w pieczy zastępczej. Konsekwencją przepisu będzie likwidacja części placówek wsparcia dziennego, których i tak w Polsce funkcjonuje za mało. Nie wiadomo również jaki wpływ przywołana regulacja będzie miała na dalsze funkcjonowanie organizacji pozarządowych, którym samorządy zleciły prowadzenie placówek.

Projekt przewiduje, że placówka wsparcia dziennego, nie może się mieścić w jednym budynku z jednostką organizacyjną wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, jednostką organizacyjną pomocy społecznej (z wyłączeniem ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie), jednostką organizacyjną systemu oświaty, ośrodkiem wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, podmiotem leczniczym, jednostką organizacyjną wymiaru sprawiedliwości, zakładem aktywności zawodowej lub izbą wytrzeźwień. W uzasadnieniu do projektu ustawy nie powołano się na żadne badania, które uzasadniałyby wysuwanie zawartych w nim tez o szkodliwości lokowania placówki wsparcia

dziennego w tym samym budynku. O ile oczywistym jest, że lokowanie izby wytrzeźwień, czy podmiotu leczniczego prowadzącego działalność w zakresie leczenia uzależnień w tym samym budynku, w którym działa placówka może być demoralizujące dla dzieci i młodzieży (na marginesie nie jest nam znany ani jeden przypadek takiego lokowania instytucji), o tyle zakaz lokalizacji w budynku, w którym działają jednostki systemu oświaty, czy domy pomocy społecznej dla dzieci jest zupełnie niezrozumiała.

Samorządy nie będą w stanie w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zagwarantować funkcjonującym placówkom, nie spełniającym warunków wynikających z projektowanego przepisu nowych warunków lokalowych. Przyczyną nie będą tylko finanse, ale nawet w przypadku posiadania lokalu – co zwłaszcza w gminach wiejskich będzie rzadkością, konieczność jego dostosowania do wymogów sanitarnych i przeciwpożarowych wynikających z rozporządzenia wykonawczego do ustawy. Zaplanowanie budżetu, zagwarantowanie środków, zaprojektowanie, uzyskanie pozwolenia na budowę/przebudowę, przeprowadzenie postępowania w sprawie wyboru wykonawcy, odbiór pracy oraz uzyskanie stosownych opinii i zezwoleń jest procesem, którego w zaproponowanym terminie nie będzie można przeprowadzić.

Postulujemy o wycofanie się z proponowanej regulacji. Zwracamy uwagę, że Komisja może skierować w trybie art. 159 Regulaminu Sejmu dezyderat do ministra właściwego do spraw rodziny o przeanalizowanie problemu i podjęcie stosownych działań legislacyjnych na rządowej ścieżce legislacyjnej.

2. Art. 1 pkt 3 (zmiana art. 18c). Postulujemy o wprowadzenie rozwiązania w zakresie możliwości tworzenia zespołów placówek wsparcia dziennego, oczywiście przy zachowaniu odrębności wewnątrzorganizacyjnej każdej z placówek i obowiązku spełnienia standardów lokalowych i kadrowych przez każdą z jednostek. Zwracamy uwagę, że takie zespoły funkcjonują

z powodzeniem obecnie. Takie rozwiązanie ma znaczenie przede wszystkim z uwagi na obowiązujące przepisy ustawy o finansach publicznych, w tym w zakresie funkcjonowania jednostek organizacyjnych gmin i powiatów jako odrębnych jednostek budżetowych. Zaproponowane brzmienie art. 18c sugeruje, że każda z placówek wsparcia dziennego będzie musiała być odrębną jednostką budżetową, co wiąże się z prowadzeniem chociażby wyodrębnionej księgowości.

Proponowane przez nas rozwiązanie pozwoli samorządom na wybór optymalnego rozwiązania w zakresie zarządzania placówkami. Samorządy będą miały do wyboru trzy możliwości: tworzenie każdej placówki wsparcia dziennego jako odrębnej jednostki organizacyjnej bez konsolidacji obsługi, jako wyodrębnionej jednostki organizacyjnej ale ze skonsolidowaną obsługą lub utworzenie jednej jednostki organizacyjnej z wyodrębnionymi wewnątrz placówkami wsparcia dziennego. Taka możliwość istniała dotychczas. Z punktu widzenia odbiorcy obsługi – dzieci i ich rodzin, usługi oferowane przez placówkę we wszystkich trzech przypadkach będą realizowane na takich samych zasadach.

3. art. 1 pkt 4 (zmiana Art. 25 ust. 1a)

Z punktu widzenia legislacyjnego proponujemy wydzielenie do odrębnych jednostek redakcyjnych przypadku zlecenia zadań organizacjom pozarządowym od zapewnienia wspólnej obsługi na podstawie przepisów samorządowych ustaw ustrojowych. To są zupełnie różne modele.

W odniesieniu do powierzenia wspólnej obsługi proponujemy następujące brzmienie przepisu:

„1c. W przypadku powierzenia wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej placówek wsparcia dziennego jednostce obsługującej, o której mowa w przepisach ustawy o samorządzie gminnym lub przepisach ustawy o samorządzie powiatowym, placówką opiekuńczo-wychowawczą kieruje kierownik jednostki obsługującej, przy pomocy wyznaczonego w poszczególnych placówkach wychowawcy, z zastrzeżeniem ust. 1d.

1d. Ust. 1c nie stosuje się, jeżeli kierownik jednostki obsługującej nie spełnia wymagań określonych w ust. 2 lub jeżeli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego postanowi inaczej.”

Proponowane przez nas rozwiązanie zagwarantuje, że kierownik w placówce wsparcia dziennego nie będzie zatrudniany: po pierwsze jeżeli zakres zleconej obsługi będzie odpowiednio szeroki, a po drugie jeżeli kierownik jednostki obsługującej będzie spełniał warunki do pełnienia funkcji kierownika placówki wsparcia dziennego lub jeżeli odpowiednio rada gminy lub powiatu, która decyduje o wspólnej obsłudze zadań nie postanowi inaczej. Zwracamy uwagę, że samorządowe ustawy ustrojowe dają samorządom elastyczność w zakresie zlecenia wspólnej obsługi. Oznacza to, że wspólna obsługa może dotyczyć przykładowo tylko wspólnej obsługi księgowej różnych jednostek. W takim przypadku nie ma uzasadnienia, żeby funkcje kierownika placówki wsparcia dziennego przejmowała osoba, kierująca obsługą księgowości w gminie czy w powiecie. Proponowane przez nas rozwiązanie jest zarówno rozwiązaniem w interesie dzieci jak i osób które będą kierować jednostkami obsługującymi, które niekoniecznie muszą mieć predyspozycje i kwalifikacje do kierowania placówkami wsparcia dziennego.

4. Art. 1 pkt 5 (zmiana art. 93).

Analogicznie jak w przypadku gminnych placówek wsparcia dziennego postulujemy o wprowadzenie rozwiązania w zakresie możliwości tworzenia zespołów placówek, oczywiście przy zachowaniu wewnątrzorganizacyjnego każdej z placówek i obowiązku spełnienia standardów lokalowych i kadrowych przez każdą z jednostek. Postulujemy również o możliwość łączenia w zespoły placówek opiekuńczo-wychowawczych. Uzasadnienie jest analogiczne jak w przypadku łączenia gminnych placówek wsparcia dziennego. Podkreślamy, że w wielu powiatach w ten sposób dzisiaj funkcjonują placówki (z punktu widzenia ustawy o finansach publicznych jako jedna jednostka budżetowa, z jednym NIP-em i REGONEM), gdzie każda z placówek działa w ramach struktury zespoły. Zespoły te powstawały na podstawie obowiązujących do 31 grudnia 2015 r. przepisów o wspólnej obsłudze placówek opiekuńczo-wychowawczych.

5. art. 1 pkt 7 (zmiana art. 97)

W odniesieniu do placówek opiekuńczo-wychowawczych prowadzonych przez samorząd powiatowy proponujemy następującą korektę:

„1a. W przypadku powierzenia wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej placówek opiekuńczo-wychowawczych jednostce obsługującej, o której mowa w przepisach ustawy o samorządzie powiatowym, placówką opiekuńczo-wychowawczą kieruje kierownik jednostki obsługującej, przy pomocy wyznaczonego w poszczególnych placówkach opiekuńczo-wychowawczych wychowawcy, z zastrzeżeniem ust. 1b.

1b. Ust. 1a nie stosuje się, jeżeli kierownik jednostki obsługującej nie spełnia wymagań określonych w ust. 3 lub jeżeli rada powiatu postanowi inaczej”

Uzasadnienie jest analogiczne jak w przypadku wspólnej obsługi placówek wsparcia dziennego tzn. kierownik w placówce nie będzie zatrudniany po pierwsze jeżeli zakres zleconej obsługi będzie odpowiednio szeroki, a po drugie jeżeli kierownik jednostki

obsługującej będzie spełniał warunki do pełnienia funkcji kierownika placówki wsparcia dziennego lub jeżeli rada powiatu, która decyduje o wspólnej obsłudze zadań nie postanowi inaczej.

6. Art. 1 pkt 8 (zmiana art. 106 ust. 2)

Podobnie jak w przypadku zakazu przewidzianego w projektowanym art. 18c projektowany przepis wywoła niemożliwe do oszacowania skutki społeczne i finansowej. Dodatkowo przewidziano wyłączenie, że instytucje nie będą mogły być lokowane na tej samej nieruchomości gruntowej. „Ofiarą” tego zapisu będą przede wszystkim:

- placówki wsparcia dziennego, które niejednokrotnie są zlokalizowane w tym samym budynku co placówki opiekuńczo wychowawcze, oraz
- placówki opiekuńczo wychowawcze typu rodzinnego, czyli w praktyce zwykłe rodziny, które nie będą miały wpływu na to jaka działalność jest lub będzie prowadzona w tym samym budynku lub na tej samej nieruchomości.

W tym miejscu zwracamy się o wycofanie proponowanej regulacji oraz skierowanie dezyderatu do ministra właściwego do spraw rodziny o przeanalizowanie problemu i podjęcie stosownych działań legislacyjnych na rządowej ścieżce legislacyjnej.

7. art. 1 pkt 9 (zmiana art. 196 ust. 2)

Uwaga legislacyjna. W obecnym brzmieniu powołanego przepisu wskazano „Ustalając średnie miesięczne wydatki przeznaczone na utrzymanie dziecka, o których mowa w ust. 1, uwzględnia się **odpowiednio** wydatki przeznaczone na działalność jednostki obsługującej, o której mowa w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 i 1890).” Słowo „odpowiednio” jest tutaj użyte w znaczeniu „proporcjonalnie”.

Pytanie czy dodanie kolejnej części przepisu nie spowoduje, że słowo „**odpowiednio**” nie zacznie być interpretowane jako odnoszące się do jednostki obsługującej bądź do jednostki, której zlecono realizację obsługi placówek opiekuńczo-wychowawczych. Sugerujemy preredagowanie brzmienia przepisu.

8. Art. 2 pkt 4 (dodanie art. 113c w ustawie o pomocy społecznej). Powołany przepis dotyczy zakazu lokowania jednostek pomocy społecznej razem z innymi instytucjami systemu pomocy, oświaty, wsparcia rodziny zdrowia. Ponawiamy argumentację podniesioną wcześniej w odniesieniu do placówek wsparcia dziennego i placówek opiekuńczo-wychowawczych.

9. Uzasadnienie: strona 1 i 2. W uzasadnieniu znalazło się stwierdzenie cyt. „Funkcjonujące przed dniem 1 stycznia 2016 r. centra administracyjne do obsługi placówek wsparcia dziennego i jednostek instytucjonalnej pieczy zastępczej zostały zlikwidowane umożliwiono im jedynie działanie na zasadach dotychczasowych, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy.” Przytoczone zdanie nie opowiada rzeczywistości stanowi prawnemu. Nowelizacja ustawy z 25 czerwca 2015 r. nie przewidywała, ani nie nakazała likwidować jednostek obsługujących inne jednostki, funkcjonujących na podstawie obowiązujących do 31 grudnia 2015 r. przepisów ustaw szczególnych. Normy prawne z ustaw szczególnych (w tym z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej czy ustawy o systemie oświaty) zostały przeniesione do ustaw ustrojowych. Przepis przejściowy, na który powołują się projektodawcy znaczy tylko tyle, że samorzady i placówki mają 12 miesięcy na dostosowanie się do nowych przepisów. Problemem samorządów w zakresie wspólnej obsługi placówek opiekuńczo-wychowawczych był wyłączenie obowiązku zatrudniania

kierowników w placówkach oraz niejasny status placówek działających w ramach jednej jednostki budżetowej (zespoły placówek opiekuńczo-wychowawczych), co sygnalizowaliśmy już w uwagach wyżej. Zwracamy uwagę na ten niuans z uwagi na fakt, że szereg samorządów podjął już działania w celu dostosowania dotychczasowych jednostek obsługujących do nowych przepisów, bez przeprowadzania procedury likwidacyjnej.

10. Uzasadnienie do projektu ustawy „Wpływ na sektor finansów publicznych”

W uzasadnieniu znalazło się stwierdzenie, że cyt. „projektowana ustawa nie spowoduje wydatków po stronie sektora finansów publicznych, a może spowodować oszczędności związane z brakiem konieczności zatrudniania dyrektora w każdej placówce wsparcia dziennego, czy każdej placówce instytucjonalnej pieczy zastępczej (dla których zapewniona jest wspólna obsługa)”. Z uwagi na przytoczone wyżej argumenty a związane z ewentualną zmianą lokalizacji albo likwidacją niektórych instytucji czy placówek trudno zgodzić się z projektodawcami. Wejście w życie ustawy o przedłożonej wersji spowoduje niemożliwe na dzień dzisiejszy do oszacowania skutki finansowe, których wysokość przewyższy korzyści związane z powrotem do rozwiązania w zakresie niezatrudniania dyrektorów w każdej z placówek. W konsekwencji projekt nie spełnia wymogu przewidzianego w Regulaminie Sejmu, aby w uzasadnieniu wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W uzasadnieniu nie wskazano również przewidywanych skutków społecznych zmian (likwidacja niektórych jednostek w związku z niemożnością zagwarantowania im zgodnej z przepisami bazy lokalowej).

Zwracamy się z prośbą o wzięcie podniesionych przez nas argumentów pod rozwagę przez członków Komisji.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich


Ludwik Węgrzyn