

DOMINIKA CENDROWICZ

ORCID: 0000-0002-2358-7188

Uniwersytet Wrocławski
dominika.cendrowicz@uwr.edu.pl

Zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w formie placówki całodobowej opieki jako przykład reglamentacji gospodarczej w sferze pomocy społecznej

Abstrakt: Celem artykułu jest analiza instrumentu reglamentacji gospodarczej w formie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie placówki całodobowej opieki dla osób z niepełnosprawnościami, przewlekłe chorych lub w podeszłym wieku. Opracowanie stawia sobie za cel sformułowanie wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda* na temat przesłanek uzyskania albo cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w formie placówki całodobowej opieki, o których mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, a także sankcji za jej prowadzenie bez zezwolenia lub z naruszeniem standardów świadczonych usług.

Słowa kluczowe: funkcje administracji, reglamentacja gospodarcza, placówka całodobowej opieki.

Wstęp

„Administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społeczeństwie”¹. Racją bytu administracji publicznej jest wykonywanie

¹ J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 15.

zadań publicznych. Aby je zrealizować, podejmuje ona różnorodne i kompleksyjne działania, które mają niejednorodny charakter prawny². Warto podkreślić, że zadania administracji publicznej są określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³, a także w ustawach stanowionych przez parlament⁴. Wykonując je, administracja urzeczywistnia rozmaite funkcje administracyjne, do których tradycyjnie zalicza się policję administracyjną, reglamentację, regulację i administrację świadczącą. Spotkać można również klasyfikacje uwzględniające dodatkowo funkcje nadzorczą i planistyczną⁵. W ramach każdej z funkcji administracja publiczna zajmuje się sprawami aktualnymi i charakterystycznymi dla okresu, w którym przychodzi jej funkcjonować⁶.

Pojęcie funkcji administracyjnej oznacza „całościowe i kompleksowe zespoły (ciągi) działań, polegające w sensie jurystycznym na stanowieniu oraz stosowaniu prawa (norm prawnych)”⁷. Działania te mają względnie stały charakter i ukierunkowane są na urzeczywistnianie w niej określonych i powiązanych z sobą zadań⁸. Według Jana Jeżewskiego pojęcie funkcji administracyjnej występuje w pięciu kontekstach znaczeniowych. Po pierwsze, stosowane jest w celu ustalenia ogólnej właściwości administracji publicznej; po drugie, może być używane w celu systematyzacji ogólnych, podstawowych zadań administracji publicznej, ujmowanych w grupy, sfery lub działy; po trzecie, może być wykorzystywane do opisu sposobów działania administracji publicznej; po czwarte, pojęcie to może być rozumiane jako konstytutywny element organizacji podmiotów administracji publicznej; po piąte, pojęcie funkcji administracyjnej może być używane do celu wyodrębnienia nowych zjawisk w działaniu administracji⁹.

Stosując kryterium funkcji administracyjnej, można wyróżnić klasyfikację administracji publicznej z uwzględnieniem sfer jej działania. Mimo różnic występujących między poszczególnymi funkcjami można zaobserwować, że w określonych kategoriach zadań publicznych przenikają się one wzajemnie, a niekiedy wręcz uzupełniają, jak ma to miejsce w sferze pomocy społecznej, w której funkcjonuje instrument reglamentacji gospodarczej w formie zezwolenia na prowa-

² M. Szydło, *Funkcje administracji publicznej wobec gospodarki*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 122.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ A. Błaś, *Zadania administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 137.

⁵ R. Stasikowski, *Funkcja nadzorczą administracji publicznej*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 11, s. 5.

⁶ R. Stasikowski, *O istocie funkcji reglamentacyjnej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 9, s. 6.

⁷ M. Szydło, *op. cit.*, s. 123.

⁸ *Ibidem*.

⁹ J. Jeżewski, *Funkcje administracji. Zagadnienia wstępne*, „Prawo” 143, 1985, s. 108–111.

dzenie działalności gospodarczej w formie placówki całodobowej opieki. Pomoc społeczna zaliczana jest tradycyjnie do funkcji administracji świadczącej, która oznacza działalność zmierzającą do utrzymania lub poprawy warunków bytowych człowieka poprzez dostarczanie (organizację dostarczania) odpowiednich świadczeń¹⁰. Reglamentacja, z którą wiązany jest wymóg uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w formie placówki całodobowej opieki, łączona jest natomiast z administracją gospodarczą. Pojęcie to wykształciło się na gruncie nauki publicznego prawa gospodarczego¹¹ i związane jest z ustalaniem odpowiednich wymogów i trybem uzyskiwania zezwoleń, koncesji, licencji, zgód itp. na prowadzenie działalności gospodarczej w określonych sferach gospodarki. Istota reglamentacji sprowadza się do ograniczania swobody działalności gospodarczej na skutek ustanowienia konkretnych warunków prawnych związanych z jej podejmowaniem i wykonywaniem¹².

1. Pojęcie placówki całodobowej opieki

Pojęcie placówki całodobowej opieki, mimo że nie ma definicji legalnej w ustawie o pomocy społecznej (dalej: u.p.s.)¹³, należy odnosić do placówek całodobowej opieki dla osób z niepełnosprawnościami, przewlekle chorych lub w podeszłym wieku, o których mowa w rozdziale 3 w dziale II u.p.s.¹⁴ Definiując pojęcie placówki całodobowej opieki, należy wskazać na podobieństwa i różnice występujące między tego rodzaju placówkami a domami pomocy społecznej (dalej: DPS), które funkcjonują na podstawie rozdziału 2 u.p.s. (dział II u.p.s.) i są podstawowymi zakładami administracyjnymi działającymi w sferze pomocy społecznej. Domy pomocy społecznej mogą być prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, a także przez podmioty niepubliczne, jak Kościół katolicki, inne Kościoły, związki wyznaniowe; organizacje społeczne; fundacje i stowarzyszenia; inne osoby prawne i osoby fizyczne.

Placówki całodobowej opieki wykazują wiele podobieństw z DPS, gdy idzie o zakres i standard świadczonych usług¹⁵. Zarówno na prowadzenie placówek całodobowej opieki, jak i DPS należy uzyskać zezwolenie wojewody. W odróżnieniu jednak od DPS placówki całodobowej opieki nie są jednostkami organiza-

¹⁰ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2012, s. 117.

¹¹ K. Kiczka, *Administracja gospodarcza — pojęcie*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a, s. 558.

¹² T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a, s. 714.

¹³ Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268).

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 6 września 2018 roku, sygn. I OSK 2446/16, LEX nr 2629441.

¹⁵ Zob. art. 68 u.p.s.

cyjnymi pomocy społecznej, o których mowa w art. 6 pkt 5 u.p.s., i są prowadzone tylko w ramach działalności gospodarczej¹⁶. Jeśli chodzi natomiast o DPS, które są prowadzone przez podmioty niepubliczne, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2–4 u.p.s., nie na zlecenie organów jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.), to nie można mówić, że są one prowadzone w formie działalności gospodarczej¹⁷, przy czym spotkać można również pogląd, zgodnie z którym takie DPS działają na zasadach komercyjnych. Nie należy jednak tego utożsamiać z prowadzeniem działalności gospodarczej w ramach placówki całodobowej opieki¹⁸.

Umieszczenie w placówce całodobowej opieki następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej, a jeżeli chodzi o odpłatność za pobyt w niej, u.p.s. nie reguluje tej kwestii w ogóle, a więc inaczej niż ma to miejsce w przypadku DPS prowadzonych przez organy j.s.t. lub podmioty niepubliczne, ale na ich zlecenie¹⁹, do których mieszkańcy są kierowani na podstawie decyzji administracyjnej. Wówczas także na podstawie decyzji administracyjnej ustalana jest wysokość opłaty za pobyt w DPS.

2. Pojęcie działalności gospodarczej w formie placówki całodobowej opieki

Ustalenie pojęcia działalności gospodarczej w formie placówki całodobowej opieki wymaga wyjaśnienia terminu „działalność gospodarcza” na gruncie obowiązującego ustawodawstwa. Jego definicja legalna znajduje się w art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców (dalej: u.p.p.)²⁰, zgodnie z którym: „Działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły”. Obecnie obowiązująca definicja działalności gospodarczej pomija wyszczególnienie jej rodzajów oraz dodaje wymóg jej samodzielnie prowadzenia. Zbudowana jest na podstawie czterech przesłanek: zorganizowania, zarobkowości, wykonywania działalności we własnym imieniu oraz ciągłości²¹.

Pojęcie działalności gospodarczej w formie placówki całodobowej opieki należy rozumieć zgodnie z art. 3 u.p.p. Działalność gospodarcza w formie pla-

¹⁶ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX/el.

¹⁷ S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013, s. 566.

¹⁸ W. Maciejko, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 270 n.

¹⁹ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 213.

²⁰ Ustawa z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162).

²¹ A.K. Kruszewski, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, LEX/el.

cówki całodobowej opieki ma miejsce wówczas, gdy w danym budynku świadczy się osobom z niepełnosprawnościami, przewlekłe chorym lub w podeszłym wieku pakiet usług, o których mowa w art. 68 u.p.s.²² Działalność gospodarcza tego rodzaju jest reglamentowana i wymaga spełnienia określonych standardów, a zatem podmiot chcący ją prowadzić musi najpierw stworzyć wymagane przepisami prawa warunki, potem uzyskać odpowiednie zezwolenie wojewody i dopiero wtedy może rozpocząć prowadzenie placówki²³.

3. Podmioty prowadzące działalność gospodarczą w formie placówki całodobowej opieki

Do podmiotów, które mogą ubiegać się o zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w formie placówki całodobowej opieki, należą przedsiębiorcy²⁴. Pojęcie przedsiębiorcy należy tłumaczyć zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.p., który stanowi, że: „Przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą”, a także zgodnie z art. 4 ust. 2 u.p.p., w świetle którego: „Przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej”. Wynika z tego, że przedsiębiorca jest podmiotem, który zawodowo wykonuje działalność gospodarczą we własnym imieniu. Nie będzie zatem przedsiębiorcą podmiot, który prowadzi działalność gospodarczą, ale nie we własnym imieniu²⁵.

Placówki całodobowej opieki mogą prowadzić też podmioty, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 u.p.s.²⁶, a więc Kościoł katolicki, inne Kościoły, związki wyznaniowe oraz organizacje społeczne, fundacje i stowarzyszenia²⁷. Podmioty te mogą prowadzić działalność gospodarczą w formie placówki całodobowej opieki pod warunkiem, że ich statut dopuszcza jej prowadzenie w takiej formie²⁸. Wyrażana jest również opinia, że prowadzenie placówki całodobowej opieki w ramach działalności statutowej przez te podmioty nie jest tożsame z działalnością gospodarczą²⁹.

²² Wyrok NSA z dnia 19 października 2011 roku, sygn. I OSK 876/11, LEX nr 1069684.

²³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 roku, sygn. I SA/Wa 1113/19, LEX nr 3072518.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 19 października 2011 roku...

²⁵ Wyrok SA w Szczecinie z dnia 26 marca 2019 roku, sygn. III AUa 547/18, LEX nr 2739623.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2018 roku, sygn. I OSK 2220/18, LEX nr 2974453.

²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lutego 2018 roku, sygn. I SA/Wa 1052/17, LEX nr 2491737.

²⁸ S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 592.

²⁹ P. Zaborniak, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 317.

Od 30 kwietnia 2018 roku placówki całodobowej opieki mogą prowadzić usługodawcy z państwa członkowskiego, którymi są przedsiębiorcy zagraniczni z państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) — strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, jeśli wykonują działalność gospodarczą zgodnie z obowiązującymi w tym państwie przepisami, a na terytorium Polski czasowo oferują lub świadczą taką usługę³⁰.

4. Tryb wydawania i cofania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w formie placówki całodobowej opieki

Wojewoda wydaje zezwolenie na prowadzenie placówki całodobowej opieki, jeśli podmiot o nie występujący spełnia warunki określone w art. 67 ust. 2 u.p.s. Zezwolenie wojewody na prowadzenie placówki całodobowej opieki stanowi w sensie materialnym decyzję administracyjną. Jest to „forma aktu administracyjnego ustalającego uprawnienia w sferze prawa administracyjnego lub wyrażającego zgodę na dokonanie przedsięwzięcia lub podjęcie czynności dopuszczanej normami prawa administracyjnego”³¹. Przyjmuje się, że wymóg uzyskania zezwolenia na prowadzenie placówki całodobowej opieki ma na celu zagwarantowanie odpowiedniego standardu życia mieszkańców tego rodzaju placówek, ochronę ich praw i wolności, a także konieczność zapewnienia im godnych i bezpiecznych warunków pobytu w tego rodzaju placówkach³².

Tryb wydawania i cofania zezwolenia na działalność gospodarczą w formie placówki całodobowej opieki regulują: art. 22 pkt 3, art. 67 i art. 69 ust. 1 u.p.s., rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę³³ i kodeks postępowania administracyjnego³⁴. Do wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie placówki całodobowej opieki w ramach działalności statutowej odnosi się rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wydawania

³⁰ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*

³¹ A. Błaś, *Zezwolenie*, [w:] *Prawo administracyjne*, s. 333.

³² Wyrok NSA z dnia 19 października 2011 roku...

³³ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 sierpnia 2020 roku w sprawie wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę (Dz.U. z 2020 r. poz. 1562); dalej: r.z.p.c.o.

³⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.).

i cofania zezwoleń na prowadzenie w ramach działalności statutowej placówki zapewniającej całodobową opiekę³⁵.

Podmiot, który chce rozpocząć działalność gospodarczą w formie placówki całodobowej opieki, składa wniosek o wydanie zezwolenia do wojewody właściwego ze względu na miejsce położenia placówki³⁶. W przypadku braków formalnych wniosku lub niedołączenia wymaganych dokumentów wojewoda wzywa do uzupełnienia braków formalnych lub przedstawienia brakujących dokumentów w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, pouczając, że niezuzupełnienie braków formalnych lub niedołączenie dokumentów spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania³⁷. W terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku o zezwolenie właściwy do spraw pomocy społecznej wydział urzędu wojewódzkiego, w imieniu i z upoważnienia wojewody, dokonuje oględzin obiektu, w którym jest usytuowana placówka. Wojewoda rozpatruje wniosek w terminie 14 dni od dnia zakończenia oględzin takiego obiektu. Przy rozpatrywaniu wniosku organ ten bierze pod uwagę wyniki oględzin, w szczególności w zakresie spełniania standardów określonych w art. 68 u.p.s. Wydając zezwolenie, wojewoda wpisuje placówkę do rejestru³⁸.

Od decyzji wojewody odmawiającej zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w formie placówki całodobowej opieki służy odwołanie do ministra rodziny i polityki społecznej. Wnosi się je za pośrednictwem wojewody w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji organu pierwszej instancji.

Wojewoda cofa zezwolenie na prowadzenie placówki całodobowej opieki i wykreśla ją z rejestru, jeśli podmiot prowadzący placówkę: 1. przestał spełniać warunki określone w u.p.s.; 2. przestał spełniać standardy, o których mowa w art. 68 u.p.s.; 3. nie przedstawił na żądanie wojewody w wyznaczonym terminie aktualnych dokumentów, o których mowa w art. 67 ust. 2 pkt 3 u.p.s. Do cofnięcia zezwolenia konieczne jest wyznaczenie przez wojewodę dodatkowego terminu na spełnienie tych warunków lub standardów albo na dostarczenie wymaganych dokumentów. Po bezskutecznym jego upływie wojewoda cofa zezwolenie na prowadzenie placówki całodobowej opieki i wykreśla ją z rejestru³⁹. Wojewoda cofa także zezwolenie, jeśli podmiot prowadzący placówkę złożył w tym zakresie stosowny wniosek. W takiej sytuacji podmiot prowadzący placówkę w uzgodnieniu z wojewodą określa sposób zapewnienia dalszej opieki osobom w niej przebywającym⁴⁰.

³⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 28 sierpnia 2020 roku w sprawie wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie w ramach działalności statutowej placówki zapewniającej całodobową opiekę (Dz.U. z 2020 r. poz. 1532).

³⁶ Zob. § 2 r.z.p.c.o.

³⁷ Zob. § 3 r.z.p.c.o.

³⁸ Zob. § 5 r.z.p.c.o.

³⁹ Zob. art. 67 ust. 3a–3c u.p.s.

⁴⁰ Zob. § 6 r.z.p.c.o.

5. Kary pieniężne za prowadzenie działalności gospodarczej w formie placówki całodobowej opieki bez zezwolenia lub z naruszeniem standardu świadczonych usług

Za prowadzenie działalności gospodarczej w formie placówki całodobowej opieki bez zezwolenia nakładane są kary pieniężne⁴¹. Stanowią one również sankcję za naruszenie standardów usług świadczonych przez placówkę całodobowej opieki. W przypadku stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia osób przebywających w placówce działającej bez zezwolenia wojewoda może, poza nałożeniem kary pieniężnej, wydać decyzję nakazującą wstrzymanie prowadzenia placówki, z nadaniem rygoru natychmiastowej wykonalności, do czasu uzyskania zezwolenia⁴². W wypadku stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia osób przebywających w placówce całodobowej opieki, prowadzonej na podstawie zezwolenia, wojewoda może, cofając zezwolenie, wydać decyzję nakazującą wstrzymanie jej prowadzenia, z nadaniem rygoru natychmiastowej wykonalności⁴³.

Wprowadzenie systemu kar pieniężnych za prowadzenie placówek całodobowej opieki bez zezwolenia „podyktowane jest troską ustawodawcy o los podopiecznych tego rodzaju placówek oraz koniecznością zagwarantowania pensjonariuszom godnych i bezpiecznych warunków pobytu”⁴⁴. Kary pieniężne nie są jednak instrumentem prawnym, który odstraszałby przed podejmowaniem tego rodzaju działalności gospodarczej w sposób nielegalny. Według danych zebranych na koniec 2018 roku przez Najwyższą Izbę Kontroli w kraju bez zezwolenia działało 108 placówek całodobowej opieki. Jest to konsekwencja braku należytego nadzoru wojewodów nad tego rodzaju placówkami i wysokości kar pieniężnych za ich prowadzenie bez zezwolenia⁴⁵. Nie zdaje również egzaminu sankcja w postaci nakazu wstrzymania prowadzenia placówki całodobowej opieki bez zezwolenia. W takiej sytuacji to wojewoda zgodnie z art. 131a ust. 2 i 3 u.p.s. ma bowiem obowiązek udzielenia pomocy w zapewnieniu odpowiednich miejsc pobytu dla osób przebywających w likwidowanej placówce⁴⁶.

⁴¹ Zob. art. 130 ust. 2–4a u.p.s.

⁴² Zob. art. 130 ust. 6 u.p.s.

⁴³ Zob. art. 130 ust. 7 u.p.s.

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 19 października 2011 roku...

⁴⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Pozorny nadzór państwa nad placówkami świadczącymi opiekę całodobową*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nadzor-nad-placowkami-opieki-calodobowej.html> (dostęp: 14.09.2021).

⁴⁶ A. Iwanowska, J. Józwiak, *Prawa mieszkańców domów pomocy społecznej. Jak wspólnie zadbać o godne życie osób starszych, chorych i z niepełnosprawnościami?*, raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortu, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, lipiec 2017, s. 17.

Konkluzje

Podsumowując, należy wskazać, że pomoc społeczna jest nierozzerwalnie związana z funkcją administracji świadczącej⁴⁷. Możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w formie placówki całodobowej opieki stanowi wyjątek od przyjętej przez ustawodawcę zasady o niekomercyjnym charakterze świadczeń pomocy społecznej⁴⁸. Fakt, że prowadzenie placówki całodobowej opieki możliwe jest jedynie po uzyskaniu zezwolenia wojewody, ma na celu ograniczenie prowadzenia tego rodzaju działalności gospodarczej do podmiotów spełniających określone prawem warunki i gwarantujących należyte świadczenie usług opiekuńczych⁴⁹.

Zezwolenie na prowadzenie placówki całodobowej opieki stanowi formę administracyjnej reglamentacji działalności gospodarczej⁵⁰. Wynikający z u.p.s. wymóg uzyskania zezwolenia na prowadzenie placówki całodobowej opieki powoduje, że podmiot, który zamierza ją prowadzić, ma obowiązek jego uzyskania przed przystąpieniem do jej prowadzenia i w tym zakresie podlega kontroli przedwstępnej wojewody. Należy oprócz tego zauważyć, że zgodnie z art. 22 pkt 10 u.p.s. wojewoda, aby zapewnić prawidłowość funkcjonowania placówek całodobowej opieki, kontroluje podmioty, które chcą je prowadzić, również po uzyskaniu zezwolenia. Wojewoda kontroluje też podmioty, co do których zachodzi podejrzenie, że prowadzą tego rodzaju placówki bez zezwolenia, a także prowadzi rejestr placówek całodobowej opieki z terenu danego województwa⁵¹.

Jako niewystarczające należy ocenić sankcje za prowadzenie działalności gospodarczej w formie placówki całodobowej opieki bez zezwolenia lub z naruszeniem standardów świadczonych usług. Dostrzegając skalę tego problemu, ustawodawca dokonał na mocy art. 1 ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego⁵² podniesienia kwot kar pieniężnych za prowadzenie omawianych placówek bez zezwolenia lub z naruszeniem standardów ich prowadzenia.

Biorąc pod uwagę cel, dla którego realizacji wprowadzony został instrument reglamentacji gospodarczej w formie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie placówki całodobowej opieki, należy podkreślić, że do jego większej skuteczności niezbędne jest wzmocnienie, obok już istniejącej funkcji reglamentacyjnej, funkcji nadzorczej związanej z karami pieniężnymi oraz uprawnieniami nadzorczymi i kontrolnymi wojewodów nad placówkami całodobowej opieki.

⁴⁷ S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 574.

⁴⁸ P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 317 n.

⁴⁹ D. Chaba, *Reglamentacja jako funkcja państwa*, Kraków 2018, s. 20.

⁵⁰ P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 318.

⁵¹ Zob. art. 22 pkt 10 u.p.s., art. 67 ust. 3 u.p.s.

⁵² Ustawa z dnia 15 kwietnia 2021 roku o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 2021 r. poz. 803).

Bibliografia

- Błaś A., *Zadania administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013.
- Błaś A., *Zezwolenie*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Boć J., *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Chaba D., *Reglamentacja jako funkcja państwa*, Kraków 2018.
- Iwanowska A., Józwiak J., *Prawa mieszkańców domów pomocy społecznej. Jak wspólnie zadbać o godne życie osób starszych, chorych i z niepełnosprawnościami?*, raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortu, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, lipiec 2017.
- Jeżewski J., *Funkcje administracji. Zagadnienia wstępne*, „Prawo” 143, 1985.
- Kiczka K., *Administracja gospodarcza — pojęcie*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Pozorny nadzór państwa nad placówkami świadczącymi opiekę całodobową*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nadzor-nad-placowkami-opieki-calodobowej.html>.
- Nitecki S., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
- Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, LEX/el.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX/el.
- Stasikowski R., *Funkcja nadzorcza administracji publicznej*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 11.
- Stasikowski R., *O istocie funkcji reglamentacyjnej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 9.
- Szydło M., *Funkcje administracji publicznej wobec gospodarki*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.

Permit to Run a Business in the Form of a Facility Providing 24-Hour Care as an Instrument of the Regulatory Function of Public Administration in the Sphere of Social Welfare

Summary

The aim of the article is to analyze the permit to run a business in the form of a facility providing 24-hour care for persons with disabilities, chronically ill or elderly persons, which is an instrument of the regulatory function of public administration. Another aim of the article is to formulate *de lege lata* and *de lege ferenda* conclusions on prerequisite conditions for issuing and revoking

the permit to run a facility providing 24-hour care specified in the Act of 12 March 2004 on Social Welfare and sanctions for running a business in the form of a facility without a permit and in violation of service standards in the facilities.

Keywords: administrative functions, regulatory function of public administration, facility providing 24-hour care.