

ZAGADNIENIE USTALENIA ODPLATNOŚCI ZA POBYT MIESZKAŃCA W DOMU POMOCY SPOŁECZNEJ

Wstęp

Domy pomocy społecznej to placówki świadczące usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne na poziomie obowiązującego standardu, przeznaczone dla osób wymagających całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogących samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu. Istnienie domów pomocy społecznej to przejaw administracji świadczącej, której zadaniem jest zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb społeczności. Domy pomocy społecznej należą do grupy świadczeń niepieniężnych, obejmujących pomoc świadczoną kompleksowo w ramach pobytu w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej (Sierpowska, 2012). Mimo że zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym jest kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu (art. 17 ust. 1 pkt 16 u.p.s.), to korzystanie z pomocy instytucjonalnej takiej jak pobyt w domu pomocy społecznej czy w ośrodku wsparcia co do zasady jest odpłatne. Zgodnie bowiem z orzecznictwem, finansowanie ze środków publicznych kosztów pobytu osób w różnych placówkach udzielających świadczeń z zakresu pomocy społecznej musi być zgodne z całokształtem uregulowań dotyczących zasad i sposobu udzielania osobom fizycznym tych świadczeń oraz ich finansowania, postrzeganych w kontekście systemu pomocy społecznej jako całości (II CSK 271/18). W przypadku świadczeń niepieniężnych odpłatność sprowadza się w głównej mierze do pokrywania kosztów usług lub otrzymanej pomocy rzeczowej. Wspomnianych regulacji należy szukać w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej(u.p.s.), jest to główny akt prawny normujący zasady udzielania świadczeń pomocy społecznej

oraz w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Funkcjonowaniu domów pomocy społecznej poświęcony został rozdział 2 u.p.s., w którym znajdziemy informacje o przesłankach i zasadach umieszczenia w domu pomocy społecznej, o standardach usług domu pomocy społecznej, o rodzajach domów pomocy społecznej, o zezwoleniu na prowadzenie domu pomocy społecznej oraz o najważniejszym z punktu widzenia niniejszego artykułu, czyli o finansowaniu pobytu w domu pomocy społecznej. Z przepisów ustawy o pomocy społecznej, a dokładnie z jej art. 60, jednoznacznie wynika, że pobyt w domu pomocy społecznej jest odpłatny. Wokół tego zagadnienia istnieje wiele wątków ważnych z punktu widzenia praktycznego oraz orzeczniczego, część z nich zostanie przybliżona w niniejszym opracowaniu.

Grono zobowiązanych do wniesienia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej

Kluczową kwestią problematyki odpłatności pobytu w domu pomocy społecznej jest grono zobowiązanych do wniesienia przedmiotowej opłaty. Na podstawie art. 61 u.p.s. obowiązkiem wniesienia opłaty obciążany jest w pierwszej kolejności mieszkaniec DPS-u, od którego można pobrać opłatę w wysokości nieprzekraczającej 70% jego dochodu. W praktyce oznacza to, że każdy z mieszkańców może uiszczać opłatę w innej wysokości, uzależnionej od wysokości swojego dochodu. Nie oznacza to jednak, że wysokość opłaty zawsze wynosi 70% dochodu, bowiem w sytuacji, gdy średnie miesięczne koszty utrzymania są mniejsze niż 70% dochodu mieszkańca, opłata powinna być obniżona. Najczęstszym dochodem mieszkańców są świadczenia z ubezpieczenia społecznego lub pomocy społecznej oraz alimenty.

W sytuacji, gdy mieszkaniec nie posiada odpowiedniej zdolności finansowej do uiszczenia opłaty w całości, zobowiązanie przechodzi na wskazaną w ustawie rodzinę świadczeniobiorcy. Wówczas to oni zobowiązani są do uiszczenia opłaty za pobyt w pełnej wysokości lub jedynie w części brakującej do zaspokojenia pełnego kosztu utrzymania mieszkańca. Zgodnie z katalogiem zawartym w art. 61 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej w pierwszej kolejności zobowiązanie przechodzi na małżonka oraz zstępnych mieszkańca, a następnie na jego wstępnych. Ustawodawca określił jedynie ogólne zasady przechodzenia obowiązku odpłatności. Nie jest natomiast uregulowana kolejność odpowiedzialności w ramach danej grupy i w tej kwestii istnieje kilka stanowisk orzecznich. Pewna część judykatury prezentuje stanowisko analogiczne do obowiązku alimentacyjnego uregulowanego w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, uznając, że jeżeli jest kilku zstępnych lub wstępnych, opłatą należy obciążyć bliższych stopniem przed dalszymi (II SA/Ke 759/18). Nie-

co odmienne stanowisko zwraca uwagę na konieczność głębszej analizy sytuacji rodzinnej, z której może wyniknąć zasadność obciążenia dalszych zstępnych przed bliższymi, jeśli zstępni ci otrzymali od mieszkańca domu pomocy społecznej korzyść majątkową lub zobowiązani są z innego tytułu do świadczeń na jego rzecz (III SA/Gd 444/19). Kolejny z obecnych w orzecznictwie poglądów mówi o równej odpowiedzialności wszystkich zobowiązanych w ramach danej grupy. Każda z osób jest więc zobowiązana do ponoszenia opłaty, jednak dopuszczalne są różnice w wysokości wnoszonych opłat ze względu na osiągnięte dochody. Sąd zaznacza, że niedopuszczalnym jest, aby organ administracji w sposób arbitralny dokonał wyboru jednej osoby spośród osób zobowiązanych na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s do ponoszenia opłaty i tylko w stosunku do niej prowadzić postępowanie (I SA/Wa 704/17). Kierując się zasadą subsydiarności, najodpowiedniejszym rozwiązaniem wydaje się prowadzenie postępowania w stosunku do wszystkich zobowiązanych w ramach najbliższego kręgu. W toku postępowania zbadana powinna zostać sytuacja majątkowa i rodzinna każdej ze stron, a na jej podstawie ustalone odpowiednie opłaty. W orzecznictwie wskazuje się na potrzebę konkretyzacji i indywidualizacji obowiązku wnoszenia opłaty względem każdej z osób, która opłatę ma wnieść, stanowisko to należy uznać za zasadne. Również w przypadku małżonka, wstępnych i zstępnych ustawodawca ustalił granice ich odpowiedzialności, mianowicie osoby te pociągane są do odpłatności za pobyt osoby im bliskiej w domu pomocy społecznej, gdy dochód na osobę w ich rodzinie jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego oraz kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% tego kryterium. Przy obecnie obowiązujących kwotach oznacza to, że osoba samotnie gospodarująca wnieśnie opłatę za pobyt członka rodziny, jeśli osiąga dochód wyższy niż 2328 zł, natomiast osoba żyjąca w rodzinie wnieśnie opłatę, jeśli dochód na każdego członka jej rodziny będzie wyższy niż 1800 zł. Jednocześnie w przypadku uzyskiwania dochodu wyższego od wskazanych kwot w obydwóch przypadkach opłaty pobierane mogą być tylko z nadwyżki ponad wskazane kwoty. Obciążanie kosztami najbliższych wynika z zasady pomocniczości, która zakłada powinność zaspokajania potrzeb jednostki przez jej najbliższą wspólnotę-rodzinę (Sierpowska, 2009). W literaturze zgodnie wskazuje się na konieczność podjęcia starania rozwiązania problemu dzięki wsparciu i pomocy osób najbliższych, niezależnie od publicznych instytucji pomocowych.

Ostatnim w kolejności podmiotem zobowiązanym do wniesienia opłaty jest gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej. W ostateczności zgodnie z art. 16 u.p.s. w zw. z art. 61 ust. 1 pkt 3 gmina i powiat obowiązane są do wykonywania zadań pomocy społecznej i nie mogą odmówić pomocy osobie potrzebującej, mimo istniejącego obowiązku osób fizycznych lub osób prawnych do zaspokajania jej niezbędnych potrzeb życiowych. Gmina jest więc zobowiązana

do wniesienia opłaty za pobyt mieszkańca w sytuacji, gdy obowiązkiem tym nie może zostać obciążony w części lub w całości mieszkaniec lub jego bliscy. Dodatkowo gmina ponosi również zastępczo koszty pobytu mieszkańca, który nie wywiązuje się z wykonania zawartej umowy lub mimo ustawowego obowiązku odmawia jej zawarcia, bądź też uchyla się od obowiązku wynikającego z decyzji administracyjnej. W sytuacji takiej gmina może żądać zwrotu poniesionych wydatków, inaczej niż w pierwszej sytuacji, gdy koszty ponoszone są bezzwrotnie. Instytucja zastępczego ponoszenia kosztów rozwiązuje problem niewywiązywania się z odpłatności za pobyt w DPS-ie, zabezpieczając uregulowanie wydatków jakie ponosi ośrodek w związku ze świadczeniem usług na rzecz danego mieszkańca. Należy bowiem zaznaczyć, że stosunek zakładowy nie ulega rozwiązaniu ze względu na nieopłacenie w całości bądź w części przez osoby zobowiązane kosztów pobytu. Mieszkaniec ma pełne prawo do przebywania w domu pomocy społecznej oraz do korzystania z przysługujących świadczeń, które zostały mu przyznane. Funkcjonowanie instytucji zastępczego ponoszenia odpłatności przez gminę jest dla placówki gwarantem stałego pokrywania wydatków związanych z realizacją świadczeń (Zaborniak, 2018). Dzięki temu rozwiązaniu domy pomocy społecznej, które są niezwykle ważnymi jednostkami w sferze polityki socjalnej, mają zapewnioną ciągłość działania w świadczeniu usług. Należy jednak zwrócić uwagę, że niewywiązywania się z obowiązku odpłatności za pobyt w DPS-ie jest istotnym problemem. Szczególnie widoczny jest w biedniejszych gminach, które ze względu na mały budżet mają trudności z pokryciem wysokich kosztów utrzymania mieszkańców placówek. Organy administracji publicznej borykające się z tym problemem zmuszone są do interpretacji przepisów w sposób zapewniający im jak najszersze możliwości zaspokojenia pełniej odpłatności za świadczone usługi ze środków zewnętrznych. Rozbieżności interpretacyjne przepisów dotyczących ustalenia odpłatności wynikają w pewnym stopniu również ze zróżnicowania finansowego jednostek samorządu terytorialnego.

Kolejność ponoszenia odpłatności jest więc istotna, ponieważ spełnienie obowiązku uiszczenia opłaty za pobyt w DPS-ie zrealizowany przez jedną z wymienionych osób wyłącza możliwość nałożenia jej jednocześnie na inną osobę zobowiązaną w dalszej kolejności. Jeśli więc opłata za pobyt zostanie pokryta przez mieszkańca DPS-u, to do wniesienia tej opłaty nie będą pociągane inne osoby, np. dzieci świadczeniobiorcy czy odpowiednia gmina. Należy zgodzić się z twierdzeniem, że standardem powinno być ponoszenie kosztów pobytu w DPS-ie przez najbliższą rodzinę, co uzasadnione jest normami moralnymi, jakie obowiązywać powinny w społeczeństwie. Rodzina powinna partycypować w kosztach opieki nad bliskimi, którym domy pomocy społecznej zapewniają odpowiednie warunki do życia, jednocześnie odciążając rodzinę z obowiązku codziennej opieki nad osobą wymagającą

stałego dozoru. Gmina natomiast powinna zabezpieczać pobyt mieszkańca jedynie w sytuacjach wyjątkowych, gdy brak jest innych możliwości.

Wysokość opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej

Przepisy ustawy regulują odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej jedynie do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca. Ustawa nie określa konkretnych kwot, pozostawiając organom administracji publicznej swobodę w ich ustaleniu. Zgodnie z ustawą średnim miesięcznym kosztem utrzymania w domu pomocy społecznej jest kwota rocznych kosztów działalności domu wynikająca z utrzymania mieszkańców z roku poprzedniego, bez kosztów inwestycyjnych, wydatków bieżących na remonty, powiększona o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy, podzielona przez liczbę miejsc ustaloną jako sumę rzeczywistej liczby mieszkańców w poszczególnych miesiącach roku poprzedniego w domu. Wysokość średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca ustalana jest przez właściwy jednoosobowy organ wykonawczy jednostki samorządowej, która prowadzi dom pomocy społecznej. Dla domów pomocy społecznej o zasięgu gminnym jest to wójt, dla domów pomocy społecznej o zasięgu powiatowym jest to starosta, natomiast dla regionalnych domów pomocy społecznej marszałek województwa. Z brzmienia przepisów należy wywnioskować, że wysokość opłaty powinna być ustalana indywidualnie dla każdego domu pomocy społecznej. Ustalone miesięczne koszty utrzymania mieszkańca ogłaszane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie później niż do 31 marca każdego roku. Dopuszczalnym jest ustalenie przedmiotowego kosztu na niższym poziomie, niż wynika to z wyliczeń dokonanych na podstawie danych z art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej, pod warunkiem, że nie spowoduje to świadczenia usług na poziomie nieodpowiadającym standardom wymaganym przez przepisy prawa. Ciekawym zagadnieniem związanym z wysokością opłaty jest sytuacja zmiany średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca domu, a w następstwie tego możliwość weryfikacji istniejących decyzji ustalających opłatę. Mianowicie w przepisie art. 106 ust. 5, w którym zawarte są sytuacje powodujące możliwość zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej (również bez zgody strony), nie umieszczono zmiany wysokości miesięcznego kosztu utrzymania. Zmiany tej nie należy również łączyć z przesłanką zmiany prawa, ponieważ ogłoszenia o średnim miesięcznym koszcie utrzymania z art. 60 ust. 2 nie są aktami prawa miejscowego. Przedstawiciele doktryny za samodzielną podstawę weryfikacji decyzji o ustaleniu opłaty wskazują na sam przepis art. 60 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Regulacja ta stanowi, że ogłoszenie nowego kosztu

utrzymania jest podstawą do ustalania odpłatności za pobyt w domu od następnego miesiąca po jego ogłoszeniu, tak więc właściwym wydaje się jej stosowanie zarówno do nowych opłat, jak i do opłat ustalonych już wcześniej. Potwierdzeniem słuszności takiej interpretacji przepisów są orzeczenia sądów, w których wprost wskazuje się, że organ ma wynikający z art. 60 ust. 4 u.p.s. obowiązek zmiany decyzji w związku ze zmianą wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania, niezależnie od tego, czy jest to zmiana na korzyść, czy też na niekorzyść zobowiązanego (II SA/Rz 663/16). Dodatkowo należy również zwrócić uwagę na retroaktywną moc decyzji zmieniającej, która ma moc *ex tunc*, mimo że nowa decyzja będzie miała charakter konstytutywny to jej skutki będą sięgać wstecz, do pierwszego dnia miesiąca przypadającego po miesiącu, w którym nastąpiła publikacja ogłoszenia o zmianie kosztów. Wynika to z faktu, że zazwyczaj właściwy organ wydaje decyzję o zmianie wysokości opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej ze względu na wprowadzenie nowej kwoty średniego miesięcznego utrzymania w czasie przypadającym po upływie miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia nowego średniego miesięcznego kosztu utrzymania, a zatem zmiana wysokości opłaty w związku ze zmianą średniego miesięcznego kosztu utrzymania nastąpi z mocą wsteczną od początku miesiąca, w którym nastąpiła publikacja zarządzenia.

Postępowanie ustalające odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej

Jak zostało zaznaczone wcześniej ustawy obowiązek ponoszenia odpłatności za pobyt w DPS-ie wymaga skonkretyzowania i zindywidualizowania względem każdej ze zobowiązanych osób. Przepisy ustawy przewidują dwa sposoby jego konkretyzacji. Pierwszym ze sposobów ustalenia szczegółów opłaty jest zawarcie na podstawie art. 103 ust. 2 u.p.s. umowy osoby zobowiązanej z kierownikiem ośrodka pomocy społecznej. Natomiast drugą metodą jest wydanie decyzji administracyjnej o ustaleniu opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej. Należy jednak zaznaczyć, że pierwszeństwo zastosowania ma metoda umowna, wynika to z treści art. 61 ust. 2e, w którym zaznaczono, że w przypadku odmowy zawarcia umowy z art. 103 ust. 2 u.p.s. wysokość opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej ustala w drodze decyzji właściwy organ administracji publicznej.

Ustalenie opłaty za pomocą kontraktu między osobą najbliższą a organem administracyjnym słusznie ustalone zostało za podstawowy sposób uregulowania tego obowiązku. Początkiem drogi do rozpoczęcia pobytu mieszkańca w placówce są wydane na podstawie przepisów art. 59 ust. 1 i 2 u.p.s. trzy decyzje administracyjne: decyzja o skierowaniu do domu pomocy społecznej, decyzja ustalającą opła-

tę mieszkańca za pobyt w domu pomocy społecznej oraz decyzja o umieszczeniu w domu pomocy społecznej. Postępowanie w sprawie ustalenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej jest procesem złożonym, organ administracji publicznej przed wydaniem decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej w wywiadzie środowiskowym bada sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową osoby ubiegającej się o umieszczenie w domu pomocy społecznej oraz ustala krąg osób zobowiązanych do partycypacji w kosztach pobytu. Na podstawie tych danych wydawana jest decyzja ustalająca opłatę mieszkańca domu za jego pobyt. Nowelizacja ustawy prawo o pomocy społecznej z 19 lipca 2019 r. doprecyzowała, że stroną decyzji o odpłatności powinien być jedynie mieszkaniec domu. Jak czytamy w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej: Na podstawie art. 103 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, w przypadku ponoszenia odpłatności za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej przez osoby określone w art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, wysokość ponoszonej przez nich odpłatności jest ustalana w umowie zawartej z kierownikiem ośrodka pomocy społecznej. Forma umowy wyklucza w tym przypadku wydanie decyzji. W celu uniknięcia sytuacji, w których mieszkaniec domu pomocy społecznej otrzymuje decyzję o odpłatności, w której są zawarte rozstrzygnięcia o odpłatności jego rodziny czy też gminy, istnieje potrzeba wprowadzenia jasnej regulacji, że decyzja o odpłatności określa jedynie odpłatność mieszkańca domu. Istotnym jest, że zawarcie umowy wskazanej w art. 103 ust. 2 u.p.s. służy wyłącznie określeniu wysokości opłaty wnoszonej za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej, sam obowiązek uiszczania opłat wynika z mocy ustawy, a nie z umowy. Zgodnie z przepisami przed zawarciem umowy z małżonkiem, zstępny i wstępny świadczeniobiorcy powinien zostać przeprowadzony wywiad środowiskowy, ustalający sytuację osób, z którymi organ pomocy społecznej zamierza zawrzeć umowę. Ustalona w umowie wysokość opłaty uwzględnia wysokość dochodów oraz możliwości zobowiązanego. W praktyce wywiad środowiskowy pełni bardzo ważną funkcję ponieważ jest głównym źródłem informacji podczas postępowania administracyjnego. Wyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu wiąże się z wieloma korzyściami, podczas jego przeprowadzania strona może przekazać organowi informacje konkretyzujące wspomniane wyżej możliwości zobowiązanego, które realnie wpływają na określenie wysokości opłaty. Pod sformułowaniem możliwości należy rozumieć różne okoliczności życiowe, rodzinne i osobiste, które mogą zmniejszać zdolność danej osoby do ponoszenia opłaty, a nawet przesłanki uzasadniające zwolnienie z opłaty. Aktywne uczestnictwo i współpraca zobowiązanego podczas przeprowadzania wywiadu środowiskowego realnie wpływa na określenie wysokości odpłatności. Rodzinny wywiad środowiskowy jest z pewnością najlepszym sposobem na poznanie całokształtu sytuacji materialno-rodzinnej osoby zobowiązanej, jak wskazuje orzecznictwo z uwagi na

charakter ustaleń odnoszących się do sfery ściśle osobistej, nie można go zastąpić innymi środkami dowodowymi (I OSK 60/11). Nie dziwi więc fakt, że ustawodawca przewidział dotkliwe konsekwencje w sytuacji, gdy osoba zobowiązana do odpłatności odmawia zawarcia umowy oraz nie wyraża zgody na przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego. Wówczas wysokość opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej ustala się w drodze decyzji, która określa opłatę w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w domu pomocy społecznej a opłatą wnoszoną przez mieszkańca domu i opłatami wnoszonymi przez inne osoby obowiązane. Organ nie bierze pod uwagę ograniczeń wynikających z sytuacji dochodowej, osobistej ani rodzinnej zobowiązanego. Jak zauważa I. Sierpowska: „*Ratio legis* tych unormowań sprowadza się do założenia, że skoro osoby te nie chcą ujawnić swojej sytuacji, to organ ma prawo założyć, że są w stanie ponosić opłatę w pełnym wymiarze” (Sierpowska, 2021). Natomiast w sytuacji, gdy osoba zobowiązana do wnoszenia odpłatności odmówi jedynie zawarcia umowy właściwy organ ustali wysokość obciążenia w drodze decyzji, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z dochodu oraz zwolnienia ustawowe.

Zwolnienie osób najbliższych z odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej

Na przestrzeni ostatnich lat ustawodawca wprowadził kilka zmian w zakresie zwolnienia członków rodziny mieszkańca domu pomocy społecznej z odpłatności za jego pobyt. Nowe regulacje wpłynęły na zwiększenie katalogu przesłanek przemawiających za zwolnieniem z opłaty. Szczególnie ważne z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej są przepisy wprowadzone ostatnią nowelizacją z dnia 17 listopada 2021 r.

Ustawodawca podzielił przesłanki zwolnienia na grupę będącą podstawą do fakultatywnego zwolnienia, zawartą w art. 64 u.p.s. oraz grupę powodującą obligatoryjne zwolnienie z odpłatności, uregulowaną w art. 64a u.p.s. Fakultatywność zwolnienia oznacza, że o jego zastosowaniu bądź niezastosowaniu decyduje organ ustalający opłatę, po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Zwolnienie z opłaty odbywa się jedynie na wniosek osoby zainteresowanej, na której ciąży obowiązek odpłatności. Przesłanki fakultatywnego zwolnienia dotyczą głównie sytuacji materialnej i rodzinnej osób zobowiązanych do opłat, wśród przesłanek zawartych w art. 64 u.p.s. znajduje się: długotrwała choroba, bezrobocie, niepełnosprawność, śmierć członka rodziny, straty materialne powstałe w wyniku klęski żywiołowej lub innych zdarzeń losowych. Ponadto za zwolnieniem przemawia również ponoszenie innych opłat za pobyt osób bliskich w domu pomocy

społecznej lub ośrodka wsparcia. Ustawodawca wskazuje również na ochronę kobiety w ciąży oraz osoby samotnie wychowującej dziecko. Powodem zwolnienia z opłaty może być sytuacja, w której osoba obowiązana do wnoszenia opłaty lub jej rodzic przebywała w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka lub placówce opiekuńczo-wychowawczej, na podstawie orzeczenia sądu o ograniczeniu władzy rodzicielskiej osobie kierowanej do domu pomocy społecznej lub mieszkańcowi domu oraz sytuacja przedstawienia przez osobę obowiązaną do wnoszenia opłaty wyroku sądu oddalającego powództwo o alimenty na rzecz osoby kierowanej do domu pomocy społecznej lub mieszkańca domu. Ostatnia nowelizacja dodała do art. 64 pkt 7, który wskazuje na możliwość zwolnienia z opłaty w sytuacji, w której osoba obowiązana do wnoszenia opłaty wykaże, w szczególności na podstawie dokumentów dołączonych do wniosku, rażące naruszenie przez osobę kierowaną do domu pomocy społecznej lub mieszkańca domu obowiązku alimentacyjnego lub innych obowiązków rodzinnych względem osoby obowiązanej do wnoszenia opłaty. Do wprowadzenia tej dodatkowej przesłanki przyczynił się głos Rzecznika Praw Obywatelskich, który postulował o zwolnienie z obowiązku wnoszenia opłaty za pobyt rodzica bądź innego krewnego w domu pomocy społecznej w przypadku, gdy uprawniony zachowywał się sprzecznie z zasadami współżycia społecznego w stosunku do zobowiązanego, np. porzucił dziecko, nie interesował się jego losem, stosował przemoc czy nie przyczyniał się do jego utrzymywania i wychowywania. Rzecznik Praw Obywatelskich zaznaczył, że: Nakładanie zobowiązań na osoby, które w przeszłości doświadczały wielu krzywd ze strony osoby, na utrzymanie której w domu pomocy społecznej są zmuszane łożyć jest skrajnie niesprawiedliwe i niezgodne z zasadami współżycia społecznego (III.7065.71.2017.JA).

Nowelizacja ustawy o pomocy społecznej z 2021 r. zmienia również treść art. 64a, który zawiera przesłanie obligatoryjnego zwolnienia z obowiązku ponoszenia kosztów utrzymania członka rodziny w DPS. Obligatoryjność zwolnienia oznacza, że w przypadku otrzymania wniosku zawierające odpowiednie dokumenty potwierdzające istnienie przesłanek z art. 64a organ musi zastosować całkowite zwolnienie z opłaty. Przepis art. 64a przewiduje zwolnienie z opłaty za pobyt mieszkańca pod warunkiem przedstawienia prawomocnego orzeczenia sądu o pozabawieniu tego mieszkańca władzy rodzicielskiej nad osobą wnioskującą oraz pod warunkiem złożenia oświadczenia, że władza rodzicielska nie została przywrócona. Zwolniona będzie również osoba, która przedstawi prawomocne orzeczenie sądu o skazaniu tego mieszkańca za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego popełnione na szkodę osoby obowiązanej do wnoszenia opłaty, jej zstępnego, małoletniego lub pełnoletniego nieporadnego ze względu na wiek, stan psychiczny lub fizyczny rodzeństwa lub jej rodzica, chyba że skazanie uległo zatarciu. Zwolnienia te obejmują zstępną osobę zwolnioną z opłaty za pobyt mieszkańca domu

w domu pomocy społecznej. Wprowadzona zmiana rozszerza podstawy zwolnienia z opłaty o wszystkie przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Przed nowelizacją przepis przewidywał zwolnienie jedynie za umyślne przestępstwo popełnione z użyciem przemocy. Rozszerzenie to uznać należy jednoznacznie za słuszne, bowiem ograniczanie szkodliwego działania skierowanego przeciwko osobie zobowiązanej do odpłatności jedynie do przestępstw z użyciem przemocy jest sprzeczne z zasadami sprawiedliwości społecznej. Zawężenie takie wykluczało choćby przestępstwo niealimentacji jako podstawę do zwolnienia z opłaty, a problem ten dotyczy dużego grona zobowiązanych. Nowy przepis doprecyzował również, że podstawą wyłączenia obowiązku odpłatności za pobyt członka rodziny w DPS mogą być przestępstwa popełnione zarówno na szkodę dziecka osoby zobowiązanej lub pełnoletniego, lecz nieporadnego ze względu na wiek, stan psychiczny lub fizyczny rodzeństwa.

Podsumowanie

Przepisy ustawy o pomocy społecznej wprowadzają obowiązek współuczestnictwa osób najbliższych dla mieszkańca domu pomocy społecznej w kosztach jego pobytu w placówce. Zaspokajanie całości kosztów miesięcznego utrzymania mieszkańca z opłat wnoszonych przez zobowiązanych powinno być standardem. Przejmowanie tego obowiązku przez gminę powinno następować jedynie w szczególnych sytuacjach. Konieczna jest konkretyzacja obowiązku wnoszenia opłaty względem każdej ze zobowiązanych osób. Najlepszym sposobem ustalenia wysokości opłaty jest zawarcie umowy między osobą zobowiązaną do wniesienia opłaty a kierownikiem domu pomocy społecznej. Forma ta dzięki przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego pozwala na ustalenie wysokości opłaty w sposób uwzględniający szczególnie sytuacje życiowe zobowiązanego. Ustalenie wysokości opłaty w formie kontraktu jest szczególnie wskazane w dobie obecnego kryzysu gospodarczego. Należy jednak pamiętać o sytuacjach, w których obciążanie osoby zobowiązanej do odpłatności będzie niedopuszczalne ze względu na zasadę sprawiedliwości społecznej. Ustawodawca w art. 64 u.p.s. ustanowił katalogu pewnych sytuacji dających podstawy do uznania przez organ zasadności zwolnienia z wnoszenia opłaty, katalog ten nie ma charakteru zamkniętego, więc organ dysponuje pewną swobodą w ocenie podstaw zwolnienia. Wystąpienie natomiast sytuacji zawartych w art. 64a powoduje bezwzględny obowiązek zwolnienia z odpłatności. Ostatnie działania ustawodawcy w zakresie powiększenia katalogu przesłanek zwolnienia z odpłatności należy jednoznacznie uznać za słuszne i społecznie potrzebne.

Bibliografia

- Druk sejmowy nr 1672: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1672>.
- Pismo RPO skierowane do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o sygn. III.7065.71.2017.JA/: <https://bip.brpo.gov.pl/sprawy-generalne/pdf/2018/2/III.7065.71.2017/1279470.pdf>.
- Sierpowska I. (2009). *Zasada pomocniczości w pomocy społecznej*. „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 3109, (Przegląd Prawa i Administracji LXXIX), s. 203–225.
- Sierpowska I. (2012). *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*. LEX/el.
- Sierpowska I. (2021). *Pomoc społeczna. Komentarz*. Wyd. VI. LEX/el.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 poz. 2268 z późn. zm.).
- Wyrok NSA z dnia 18.01. 2022 r. I OSK 323/19, LEX nr 3294975.
- Wyrok NSA z dnia 19.04. 2011 r. I OSK 60/11, LEX nr 1081038.
- Wyrok SN z dnia 12. 06. 2019 r. II CSK 271/18, LEX nr 2681290.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28.11.2019 r. III SA/Gd 444/19, LEX nr 2758821.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 10.01. 2019 r. II SA/Ke 759/18, LEX nr 2619010.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 5.11.2019 r., II SA/Ol 578/19, LEX nr 2768658.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10.01 2017 r. II SA/Rz 663/16, LEX nr 2201181.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.09. 2017 r. I SA/Wa 704/17, LEX nr 2376391.
- Zaborniak P. (2018). *Odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej – kwestie wybrane*. „Samorząd Terytorialny”, nr 9, s. 18–30.

Streszczenie

Zagadnienie ustalenia odpłatności za usługi świadczone w domach pomocy społecznej jest niezwykle złożone i bywa problematyczne. W niniejszym artykule omówione zostaną podstawowe kwestie związane z tym zagadnieniem. Analizie poddane zostanie grono osób zobowiązanych do wniesienia opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej wraz z regulacjami dotyczącymi określenia wysokości opłaty oraz trybu konkretyzacji zobowiązania. Omówione zostaną również najnowsze zmiany obejmujące instytucję zwolnienia z opłaty. Celem artykułu jest prezentacja procesu ustalenia opłaty za pobyt mieszkańca domu pomocy społecznej wraz ze wskazaniem rozwiązań, których zastosowanie służy interesom wszystkich stron postępowania.

Słowa kluczowe: pomoc społeczna, opłata za pobyt, dom pomocy społecznej, zwolnienie z opłaty

The issue of determining payment for a resident's stay in a social welfare home

Summary

The issue of determining payment for services provided in social welfare homes is extremely complex and sometimes problematic. This article will discuss the basic issues related to this issue. The group of persons obliged to pay a fee for a resident's stay in a social welfare home will be analyzed, along with regulations on determining the amount of the fee and the mode of concretizing the obligation. The latest changes involving the institution of exemption from the fee will also be discussed. The purpose of the article is to present the process of determining the fee for the stay of a resident of a social welfare home, together with an indication of solutions whose application serves the interests of all parties to the proceedings.

Keywords: social assistance, residence fee, social welfare home, fee waivers