



PREZES RADY MINISTRÓW

Warszawa /elektroniczny znacznik czasu/

DKPL.WK.0610.2.125.2021.EJ(9)

RM-0610-125-21

UD236

Pani Elżbieta WITEK
Marszałek Sejmu

Szanowna Pani Marszałek,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi
projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej.

Do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został
upoważniony Minister – Członek Rady Ministrów Michał Wójcik.

Z poważaniem,

Mateusz Morawiecki

Prezes Rady Ministrów

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o pomocy społecznej

Art. 1. W ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 i 2369 oraz z 2021 r. poz. 794 i 803) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 64 po pkt 6 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 7 w brzmieniu:
„7) 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.”;
- 2) w art. 64a zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:
„Osobę obowiązaną do wnoszenia opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej zwalnia się całkowicie z tej opłaty, na jej wniosek, pod warunkiem że przedstawi prawomocne orzeczenie sądu o pozbawieniu tego mieszkańca władzy rodzicielskiej nad tą osobą i oświadczy, że władza rodzicielska nie została przywrócona lub 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.”.

Art. 2. Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Cel projektowanej regulacji

Do podjęcia prac nad zmianą regulacji zawartych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, z późn. zm., dalej: „u.p.s.”) odnoszących się do kwestii ponoszenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej (dalej: „DPS”) skłania wyrażana w wielu środowiskach społeczna potrzeba zagwarantowania większej ochrony członkom rodzin pensjonariuszy tych instytucji. Celem projektowanej regulacji jest rozszerzenie katalogu przesłanek obligatoryjnego i fakultatywnego zwolnienia członków rodziny mieszkańca domu pomocy społecznej z odpłatności za jego pobyt w domu.

Aktualny stan prawny

Kwestię ponoszenia opłat za pobyt w DPS regulują przede wszystkim przepisy art. 61 u.p.s. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu obowiązani do wnoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej są w kolejności:

- 1) mieszkaniec domu, a w przypadku osób małoletnich przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka,
- 2) małżonek, zstępni przed wstępnymi,
- 3) gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej

– przy czym osoby i gmina określone w pkt 2 i 3 nie mają obowiązku wnoszenia opłat, jeżeli mieszkaniec domu ponosi pełną odpłatność.

Z kolei zgodnie z art. 61 ust. 2 u.p.s. opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej wnoszą:

- 1) mieszkaniec domu, nie więcej jednak niż 70% swojego dochodu, a w przypadku osób małoletnich przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka, nie więcej niż 70% tego dochodu;
- 2) małżonek, zstępni przed wstępnymi – zgodnie z umową zawartą w trybie art. 103 ust. 2:
 - a) w przypadku osoby samotnie gospodarującej, jeżeli dochód jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, jednak kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% tego kryterium,
 - b) w przypadku osoby w rodzinie, jeżeli posiadany dochód na osobę jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, z tym że kwota dochodu

pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie;

- 3) gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej – w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w domu pomocy społecznej a opłatami wnoszonymi przez osoby, o których mowa w pkt 1 i 2.

Opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej mogą wносить również osoby niewymienione w art. 61 ust. 2 (art. 61 ust. 2a u.p.s.).

Jednocześnie przepis art. 64a u.p.s. wskazuje, że osobę obowiązaną do wnoszenia opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej zwalnia się całkowicie z tej opłaty, na jej wniosek, pod warunkiem że przedstawi prawomocne orzeczenie sądu o pozbawieniu rodzica władzy rodzicielskiej nad tą osobą i oświadczy, że władza rodzicielska nie została przywrócona albo prawomocne orzeczenie sądu o skazaniu za umyślne przestępstwo popełnione z użyciem przemocy na szkodę osoby obowiązanej do wnoszenia opłaty, jej małoletniego rodzeństwa lub jej rodzica. Zwolnienia te obejmują zstępnych osoby zwolnionej z opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej.

Artykuł 64a został dodany do u.p.s. w wyniku jej nowelizacji z 2015 r. W uzasadnieniu ustawy nowelizującej wskazano, że „wprowadzenie nowej regulacji w art. 64a ma na celu przeciwdziałanie poczuciu niesprawiedliwości w stosunku do dzieci zobowiązanych do ponoszenia odpłatności za pobyt rodzica w domu pomocy społecznej, wobec którego zostało wydane orzeczenie o pozbawieniu władzy rodzicielskiej. Proponowany przepis pozwolić miał zatem dzieciom, w stosunku do których rodzice przez całe życie postępowali w sposób naganny, lekceważąc swoje obowiązki, a przez to dzieci te musiały przebywać w rodzinach zastępczych, bądź w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, nie ponosić kosztów utrzymania rodziców w domu pomocy społecznej”. Jak podkreśla I. Sierpowska w Komentarzu do art.64a ustawy o pomocy społecznej idea takiej regulacji jest słuszna, niemniej dotyczy ona wyłącznie osób, których rodzice zostali pozbawieni władzy rodzicielskiej. Poza jej zakresem pozostają zatem osoby, które w dzieciństwie zostały faktycznie przez rodziców porzucone, przebywały w rodzinnej lub instytucjonalnej pieczy zastępczej, ale ich rodziców nie pozbawiono władzy rodzicielskiej. Ponadto zwolnienie nie miało zastosowania względem osób, których rodzice zostali pozbawieni władzy nad nimi, ale władzę tę przywrócono. Drugą grupą uprawnionych do korzystania z obligatoryjnego zwolnienia, wprowadzoną do ustawy nowelizacją z 2019 r., są osoby, które mają prawomocne orzeczenie sądu o skazaniu ich rodzica za umyślne przestępstwo popełnione z użyciem przemocy na szkodę osoby zobowiązanej do

ponoszenia opłaty, jej małoletniego rodzeństwa lub jej rodzica. Zwolnienia te obejmują również zstępnych osoby zwolnionej z opłaty. Warunkiem zastosowania zwolnienia, o którym mowa w przedmiotowym przepisie, jest złożenie wniosku oraz prawomocnego orzeczenia sądu, a gdy dotyczy ono pozbawienia władzy rodzicielskiej, również oświadczenia, że władza ta nie została przywrócona. Tryb orzekania w powyższej sprawie jest podobny jak przy zwolnieniu z opłat uregulowanym w poprzednim artykule, z tym że organ podejmuje tu decyzję związaną, a nie uznaniową. O ile na podstawie art. 64 u.p.s. możliwe jest zwolnienie z opłat, o tyle spełnienie przesłanek określonych w art. 64a u.p.s. nakłada na organ obowiązek zastosowania zwolnienia. Różnicą pomiędzy obydwoma regulacjami jest również to, że w przypadku bezpowrotnego pozbawienia rodzica władzy rodzicielskiej lub sądowego stwierdzenia stosowania przez niego przemocy wobec bliskich zstępny podlega całkowitemu zwolnieniu z opłaty za jego pobyt w domu pomocy społecznej. W przedmiotowym komentarzu podkreślono, że zakres normowania komentowanego artykułu nie pozostaje w bezpośredniej relacji z obowiązkiem alimentacyjnym określonym w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym.

Przedmiot projektowanej regulacji był analizowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który postulował wprowadzenie zmian do ustawy o pomocy społecznej w tym zakresie, proponując obligatoryjne zwolnienie przez organ administracji osób wymienionych w zamkniętym katalogu art. 61 ust. 1 ww. ustawy z wnoszenia opłat za pobyt rodzica bądź innego krewnego w domu pomocy społecznej w przypadku, gdy uprawniony zachowywał się sprzecznie z zasadami współżycia społecznego w stosunku do niego, np. rodzic porzucił dziecko, nie interesował się jego losem, stosował przemoc czy nie przyczyniał się do jego utrzymywania i wychowywania. Rzecznik Praw Obywatelskich w kierowanych do Ministra Pracy i Polityki Społecznej pismach z dnia 24 maja 2013 r. (sygn. RPO-725428-III/13/JA), z dnia 5 lutego 2014 r. (sygn. III.7065.58.2014.LN) oraz z dnia 23 lutego 2018 r. (sygn. III.7065.71.2017.JA) sygnalizował potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej doprowadzić do złagodzenia zasad finansowania przez małżonka, zstępnych i wstępnych kosztów pobytu członka rodziny w DPS. W piśmie z 24 maja 2013 r. RPO wskazał, że ustalanie odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej odbywa się w oparciu o przepisy ustawy o pomocy społecznej, których kształt nie pozostawia organowi żadnego luzu decyzyjnego, w ramach którego mógłby, uwzględniając wyjątkowe okoliczności, odstąpić od ustalenia opłaty. Wynikające z przepisów ustawy zobowiązanie krewnych do ponoszenia opłat za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej oparte jedynie na faktycznych więzach pokrewieństwa w oderwaniu od zasad współżycia społecznego może budzić uzasadnione rozgoryczenie. Podnoszone przez skarżących w toku postępowania o ustalenie odpłatności kwestie dotyczące

stosunków rodzinnych – w tym okoliczność pozbawienia władzy rodzicielskiej, pasożytniczy tryb życia, opuszczenie rodziny, brak zainteresowania losem dzieci, przemoc wobec bliskich ze strony pensjonariusza domu pomocy społecznej w myśl przepisów u.p.s. nie mogą być w ogóle rozważane, a jedynym istotnym faktem jest umieszczenie osoby w domu pomocy społecznej. W opinii Rzecznika istnieje potrzeba rozważenia możliwości wprowadzenia do u.p.s. wyraźnej regulacji prawnej umożliwiającej organowi odstąpienie od obciążania odpłatnością za pobyt w domu pomocy społecznej w sytuacji, gdy zobowiązanie byłoby sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Podobne rozwiązanie zostało uregulowane w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, który stanowi, iż zobowiązany może uchylić się od wykonania obowiązku alimentacyjnego względem uprawnionego, jeżeli żądanie alimentów jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego – art. 144¹ Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. RPO w piśmie z dnia 5 lutego 2014 r. wskazał z kolei, że obowiązująca regulacja nie pozwala małżonkowi oraz krewnym na uchylenie się od obowiązku ponoszenia opłaty w sytuacji, kiedy jego nałożenie nie zasługuje na uwzględnienie ze względu na szczególne okoliczności (na przykład zobowiązanie do wnoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej dotyczy osoby, która opuściła dawno rodzinę, nie realizowała obowiązku alimentacyjnego itp.). W opinii RPO w regulacji zasad ponoszenia kosztów pobytu osoby w domu pomocy społecznej brakuje określenia, że małżonek, zstępni przed wstępnymi mają obowiązek ponoszenia opłaty wówczas, gdy zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego obciąża takie osoby obowiązek alimentacyjny. RPO postulował zatem wprowadzenie regulacji pozwalającej na uwzględnienie treści art. 144¹ k.r.o., zgodnie z którym zobowiązany może uchylić się od wykonania obowiązku alimentacyjnego względem uprawnionego, jeżeli żądanie alimentów jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Przepis ten chroni uzasadniony interes zobowiązanego i środki jego utrzymania przed żądaniem niezasługującym na ochronę. W przekonaniu RPO podobna ochrona powinna mieć miejsce przy regulacji zasad ponoszenia przez małżonka i krewnych kosztów pobytu członka rodziny w domu pomocy społecznej. RPO wskazywał wielokrotnie, że poza projektowaną regulacją znajdują się nadal (mimo nowelizacji u.p.s.) sytuacje, w których ponoszenie przez bliskich członków rodziny opłaty za pobyt krewnego w domu pomocy społecznej pozostaje w kolizji z zasadami współżycia społecznego, np. pomimo naganego postępowania rodzica, z przyczyn niezawinionych przez dziecko, nie zostało wydane orzeczenie o pozbawieniu rodzica władzy rodzicielskiej. W ocenie RPO dorosłe dzieci rodziców, którzy względem nich w sposób rażący zaniedbywali obowiązki rodzicielskie lub byli sprawcami przemocy wobec dzieci, zasługują na ochronę państwa i powinni zostać objęci obligatoryjnym zwolnieniem z opłat bez względu na ich sytuację materialną.

Omawiany problem był również przedmiotem analiz Rzecznika Praw Dziecka, który w piśmie z dnia 12 grudnia 2017 r. kierowanym do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (sygn. ZSS.422.14.2017.AT) odnoszącym się do projektowanych wówczas zmian w u.p.s. ((ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. poz. 1690, z późn. zm.)) wskazał m.in., że projekt budzi zastrzeżenia, gdyż katalog przypadków nie wyczerpuje wszystkich sytuacji, w których ponoszenie przez bliższych i dalszych zstępnych opłaty za pobyt wstępnego – osoby wymagającej całodobowej opieki, stoi w sprzeczności z zasadami współżycia społecznego. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy zobowiązanie do ponoszenia kosztów utrzymania mieszkańca domu pomocy społecznej dotyczy osób, względem których dotychczasowe postępowanie wstępnego było naganne, nie tylko moralnie, a pomimo tego – z różnych przyczyn, niezawinionych przez dziecko – zstępnego, nie zostało wydane orzeczenie w przedmiocie pozbawienia władzy rodzicielskiej. Projektowana regulacja nie realizuje więc w pełni zasady słuszności i szeroko rozumianej sprawiedliwości społecznej. W sytuacji gdy wstępny nie wykonywał ustawowego lub wynikającego z orzeczenia sądu obowiązku alimentacyjnego wobec bliższego zstępnego lub w inny sposób rażąco naruszał wobec niego zasady prawa rodzinnego albo popełnił przestępstwo na szkodę dziecka, wobec którego sprawował władzę rodzicielską – nie może oczekiwać, że w każdych okolicznościach zstępny będzie bezwzględnie zobowiązany do spełniania świadczeń związanych z zapewnieniem utrzymania i opieki wobec wstępnego. Dotyczy to obowiązków ustawowych ciążyących na zstępnych zobowiązanych zarówno w bliższej, jak i dalszej kolejności wobec wstępnych. W ocenie Rzecznika Praw Dziecka prawo powinno chronić dorosłe dzieci rodziców, w przypadkach braku wykonywania przez nich obowiązków rodzicielskich, uchylania się od świadczeń alimentacyjnych, nadużywania władzy rodzicielskiej czy popełniania na szkodę małoletnich dzieci przestępstw. W opinii Rzecznika Praw Dziecka zwolnieniu z opłat za dom pomocy społecznej obligatoryjnie powinni podlegać zstępni, wobec których osoba kierowana do domu pomocy społecznej lub w nim przebywająca stosowała przemoc, co udokumentowane zostało prawomocnym wyrokiem skazującym za umyślne przestępstwo z użyciem przemocy, określone w Kodeksie karnym. Zstępni w bliższej i dalszej kolejności w takich sytuacjach, niezależnie od ich statusu majątkowego, powinni mieć możliwość uchylenia się od obowiązków pokrywania kosztów pobytu wstępnego w domu pomocy społecznej. RPD wskazał, że w praktyce zdarzają się przypadki, że po świadczenia alimentacyjne zgłaszają się do dzieci rodzice, którzy całe życie nie interesowali się swoim dzieckiem i nie dokładali jakichkolwiek starań do jego wychowania, utrzymania, nie wywiązywali się z

odpowiedzialności rodzicielskiej. W obecnym stanie prawnym w takich przypadkach dziecko i jego zstępni, a także inne uprawnione do alimentacji osoby mają możliwość powołania się na przepisy ogólne dotyczące wykonywania prawa podmiotowego. Tego typu roszczenie rodzica o świadczenia alimentacyjne, w skonkretyzowanej sytuacji, może stanowić nadużycie przysługującego mu uprawnienia. Zgodnie z art. 144¹ k.r.o. zobowiązany może uchylić się od wykonania obowiązku alimentacyjnego względem uprawnionego, jeżeli żądanie alimentów jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Przepis chroni więc zobowiązanego przed wykonywaniem obowiązku alimentacyjnego względem uprawnionego w określonej w Kodeksie sytuacji. Ochrony takiej pozbawiony jest zaś zstępny zarówno w bliższej, jak i dalszej kolejności, który decyzją administracyjną jest obciążony kosztami pobytu wstępnego w domu pomocy społecznej, gdy wstępny rażąco naruszał zasady prawa rodzinnego lub uchylał się od wykonywania obowiązków wynikających z odpowiedzialności rodzica wobec dziecka.

Na problem stanowiący przedmiot projektowanej regulacji zwrócili uwagę sami pracownicy DPS. Polska Federacja Związkowa Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej w piśmie z dnia 28 kwietnia 2017 r. kierowanym do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poparła ww. wniosek Rzecznika Praw Dziecka i zwróciła się o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do rozszerzenia katalogu osób, wobec których możliwe będzie zastosowanie instytucji zwolnienia z odpłatności za pobyt rodzica w domu pomocy społecznej, a określonej w art. 64a u.p.s. Podzielając argumenty prawne przedstawione przez Rzecznika, podmiot ten zwrócił uwagę na zaporowe warunki, jakie muszą wypełnić dorosłe dzieci – ofiary wcześniejszych nadużyć ze strony rodziców – by nie być zobowiązanymi do pokrywania kosztów związanych z pobytami tych rodziców w domu pomocy społecznej. Biorąc pod uwagę obserwowaną praktykę, jak również typowe mechanizmy towarzyszące rodzicielskim nadużyciom – Polska Federacja Związkowa Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej wskazała, że trudno oczekiwać, by w okresie zmagania się z najtrudniejszą fazą braku opieki i dbałości o potrzeby dziecka były one same w stanie lub ich drugi opiekun zwykle sam uwikłany w problem przemocy lub uzależnienia partnera zadbać jeszcze o doprowadzenie do prawomocnego orzeczenia o pozbawieniu władzy rodzicielskiej. Zwykle bowiem opiekunowie ci słusznie zaangażowani są przede wszystkim w niwelowanie deficytów i ograniczeń w zaspokajaniu potrzeb rozwojowych swoich dzieci, a należy również zauważyć, iż niejednokrotnie zdarza się, że drugi z rodziców nie żyje, co w praktyce eliminuje możliwość pozbawienia władzy rodzicielskiej jedyne go opiekuna dopuszczającego się nadużyć. Pracownicy socjalni podkreślili, że wykonując obowiązki związane z niesieniem pomocy jako profesjonaliści, chcący wspomóc ww. dzieci w ich trudnej sytuacji zarówno w okresie

niepełnoletności, jak i dorosłym życiu – zauważają, że zastosowanie instytucji zwolnienia z odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej w obecnym kształcie napotyka na poważne trudności i ograniczenia. Samo bowiem pozbawienie władzy rodzicielskiej obwarowane jest szeregiem istotnych przesłanek i używane jest w praktyce sądowej w sposób ostrożny i zdecydowanie ostateczny, zwykle w sytuacjach skrajnego i bezpośredniego narażenia zdrowia i życia tychże dzieci. Z kolei opiekunowie dopuszczający się równie drastycznych form nadużyć i braku opieki nad małoletnimi, w tym związanych z niezaspokajaniem ich potrzeb rozwojowych – spotykają się ze zdecydowanie słabszą reakcją sądową. W przyszłości uniemożliwia to skuteczne uniknięcie przez dorosłe już dzieci takich opiekunów partycypowania w kosztach finansowania ich pobytu w DPS. Co więcej ww. dzieci, które swoją ciężką pracą i wyrzeczeniami doprowadziły do sytuacji samodzielności finansowej własnych rodzin, dbałości o stan zdrowia i bezpieczeństwo materialne, nie mogą nawet liczyć na fakultatywne zastosowanie instytucji ulgi określonej w art. 64 u.p.s., bowiem samorządy wywierają nieformalną presję, by w sposób zdecydowany ograniczać koszty własne związane z finansowaniem pobytów mieszkańców w domach pomocy społecznej. Tym samym Polska Federacja Związkowa Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej za zasadne uznała wprowadzenie niezbędnych zmian legislacyjnych w tym zakresie, przychylając się jednocześnie do wniosku Rzecznika Praw Dziecka, by instytucja zwolnienia z odpłatności objęła również przypadki postępowań rodziców określone mianem sprzecznych z zasadami współżycia społecznego, które to pojęcie na gruncie prawa posiada swoje precyzyjne odniesienie i interpretacje.

W odpowiedzi na ww. wystąpienie Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w związku z przedstawioną w nim propozycją wprowadzenia zwolnienia z opłaty za pobyt w DPS w przypadku, gdy uprawniony zachowywał się sprzecznie z zasadami współżycia społecznego, wskazał m. in., że klauzula zasad współżycia społecznego, jako zwrot niedookreślony, nie powinna być używana w przepisach statuujących obowiązek określonego działania lub zaniechania. Jako instytucja prawa materialnego (art. 5 Kodeksu cywilnego) służy łagodzeniu rygoryzmu prawniczego i nie ma stałej treści.

Również osoby prywatne wносиły do Sejmu RP petycje w sprawie zmian art. 61, art. 64 i art. 64a u.p.s. dotyczących kwestii odpłatności za pobyt pensjonariusza w DPS, które stanowiły przedmiot opiniowania Biura Analiz Sejmowych.

Należy także zwrócić uwagę na orzecznictwo sądów administracyjnych w przedmiotowym zakresie. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 sierpnia

2020 r. (I OSK 694/20) wskazano, że jedną z zasad wyrażonych w tej ustawie jest zasada finansowania pomocy społecznej ze środków publicznych. Państwo i samorządy terytorialne nie tylko mają obowiązek wykonywania zadań pomocy społecznej, ale muszą również ponosić związane z tym obciążenia finansowe. Jest to jedna z podstawowych cech odróżniających pomoc społeczną od ubezpieczeń społecznych, które w znacznej części finansowane są ze składek. Uzupełnieniem powyższej zasady jest jednak zasada odpłatności, określająca udział beneficjentów w pokrywaniu kosztów świadczeń pomocy społecznej (I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. IV, WKP 2017). Zauważa się tutaj, że obowiązki rodzinne wyprzedzają powinności państwa. Jeżeli zatem istnieją osoby, które zgodnie z obowiązkiem alimentacji mogą dostarczyć osobie potrzebującej niezbędnych środków utrzymania, to ich powinności wyprzedzają świadczenia z pomocy społecznej (Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*. WKP 2012). Ponadto wskazano, że w doktrynie podkreśla się, iż ponieważ uiszczanie opłat na dom pomocy społecznej stanowi dla osoby zobowiązanej obciążenie finansowe, głównym powodem zastosowania zwolnienia powinna być sytuacja materialna zobowiązanego. Zwolnienie nie powinno nastąpić, jeżeli pomimo zaistnienia wskazanych okoliczności osoba jest w stanie płacić za pobyt w placówce (np. utrzymuje się z jednego, ale wysokiego wynagrodzenia). Stosowanie odmiennych zasad godzi w idee i cele pomocy społecznej. Niezasadne zwolnienie jest sprzeczne z zasadą pomocniczości, przerzuca bowiem na jednostki samorządu terytorialnego i obywateli koszty utrzymania osób, które są samowystarczalne pod względem finansowym lub mogą być utrzymywane przez swoich krewnych. (...) Należy pamiętać, że ustawodawca nie uzależnił obowiązku ponoszenia opłat przez krewnych (wstępnych i zstępnych) od okoliczności subiektywnych, takich jak wzajemne stosunki w rodzinie. Dlatego stosowanie zwolnień odwołujących się do tych relacji wymaga dużej rozważliwości i ostrożności. (I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*. wyd. IV, WKP 2017). Tożsamy pogląd wyraził NSA w wyroku z dnia 16 grudnia 2020 r., I OSK 1643/20, dodatkowo wskazując, że przepis art. 64 ust. 1 u.p.s. przewiduje koncesję od obowiązku ponoszenia opłat za pobyt w DPS przez małżonka, wstępnych i zstępnych, jednak skorzystanie z takiego zwolnienia jest dopuszczalne jedynie, gdy „występują uzasadnione okoliczności”. Ustawodawca w powołanym przepisie posłużył się tzw. klauzulą generalną, a więc odesłaniem do kwantyfikatora pozaprawnego – okoliczności dotyczących osoby wnioskującej o zwolnienie, które podlegają wartościowaniu w kontekście uzasadnienia rezygnacji przez państwo (jednostkę samorządu terytorialnego) z domagania się zwrotu wydatków poniesionych na udzielone świadczenie (pobyt w DPS). Decyzja w przedmiocie zwolnienia z obowiązku ponoszenia opłaty z pobyt w DPS ma

charakter uznaniowy, co oznacza, że organ pomimo ustalenia okoliczności – *in casu* – z art. 64 ust. 1 pkt 2 u.p.s. może przedmiotowego zwolnienia odmówić. Przy ocenie legalności takiej decyzji sąd weryfikuje jedynie, czy organ właściwie ustalił i rozważył stan faktyczny, czy wydane rozstrzygnięcie mieści się w granicach uznania administracyjnego – wyraża jeden z wariantów przewidzianych w dyspozycji normy uznaniowej – i czy należycie sparametryzowano interes społeczny z interesem indywidualnym – art. 7 k.p.a. W efekcie wydanie decyzji uwzględniającej wniosek o zwolnienie z opłaty za pobyt w DPS powinno mieć charakter zupełnie wyjątkowy, wyłącznie w takim skonfigurowaniu, w którym sytuacja zdrowotna, rodzinna, życiowa i losowa wnioskującego reprezentuje taki ładunek aksjologiczny, który przełamuje fiskalizm państwa. Powyższy pogląd przedstawił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 25 lutego 2020 r. (II SA/Rz 23/20).

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, II SA/Łd 467/14 z dnia 26 sierpnia 2014 r. wskazano natomiast, że „(...) przepis art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s. nakładając na małżonka, zstępnych i wstępnych obowiązek ponoszenia kosztów pobytu w DPS za osobę tam umieszczoną, z jednej strony stanowi ustawową podstawę odpowiedzialności finansowej tych osób za świadczenia, których nie są podmiotami i które nie są na ich rzecz wykonywane (nie są ich beneficjentami), z drugiej zaś strony przepis art. 61 u.p.s. statuując system odpłatności za pobyt w DPS nie wiąże obowiązku ponoszenia opłat za pensjonariusza z instytucją rodziny, rozumianą jako osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące (art. 6 pkt 14 u.p.s.) czy z instytucją alimentacji, lecz konkretnie wskazuje kto (małżonek, zstępni, wstępni) i w jakiej kolejności zobowiązany jest do ponoszenia owych opłat. Oderwanie obowiązku ponoszenia owych opłat zarówno od elementów stanowiących o potrzebie wzajemnego wspierania się członków rodziny, jak i od świadczeń alimentacyjnych sprawia, że obowiązek ten może obciążać osoby, które tylko formalnie wypełniają dyspozycję art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s., a z pensjonariuszem DPS nic ich nie łączy, w szczególności brak jest jakichkolwiek więzi społecznych uzasadniających potrzebę przyczyniania się do zaspokajania potrzeb umieszczonego w DPS. Automatyczne włączenie wszystkich takich osób do grona ponoszących odpowiedzialność finansową za pobyt w DPS i uzależnienie tej odpowiedzialności wyłącznie od wysokości uzyskiwanych dochodów, w niektórych sytuacjach byłoby niemożliwe do pogodzenia z dyrektywami demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji R.P.).”.

Ten sam Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 3 marca 2020 r., II SA/Łd 956/19 wskazał, że treść normatywna art. 64 u.p.s wskazuje na uznaniowy charakter

zwolnienia, co oznacza, że kontrolne kompetencje sądu ograniczone są do zbadania, czy przy wydaniu decyzji nie doszło do przekroczenia granic swobodnego uznania, które nie może jednak oznaczać dowolności wyboru rozstrzygnięcia przez organ (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 2 grudnia 2019 r., sygn. III SA/Kr 1039/19). Organ rozpoznający prośbę o zwolnienie z odpłatności za pobyt w placówce nie ma obowiązku przyznania zwolnienia, ale ma takie prawo. Fakultatywność orzeczenia o zwolnieniu z odpłatności zależna jest od sytuacji materialnej i rodzinnej osób zobowiązanych do opłat. Przypadki uprawniające do zwolnień zostały w przepisie wymienione jedynie przykładowo. Każdorazową decyzję rozstrzygającą o wniosku o przyznanie zwolnienia organ winien uzasadnić w sposób pozwalający prześledzić tok rozumowania organu i poznać kryteria podjęcia danej decyzji. Sądowa kontrola decyzji opartych na uznaniu administracyjnym polega na sprawdzeniu, czy organ nie nadużył przyznanej mu przez ustawodawcę swobody orzekania w sprawie, czyniąc rozstrzygnięcie dowolnym (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 kwietnia 2019 r., sygn. II SA/Bk 815/18).

W odniesieniu do przedmiotowych zagadnień niezwykle istotny jest wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 1987 r., sygn. III CZP 91/86, odnoszący się wprawdzie do alimentów, jednakże wprost wskazujący, że w razie rażąco niewłaściwego postępowania osoby uprawnionej do alimentów, budzącego powszechną dezaprobatę, dopuszczalne jest oddalenie powództwa w całości lub w części ze względu na zasady współżycia społecznego. SN podkreślił, że w praktyce zdarzają się przypadki rażącego naruszenia przez osobę uprawnioną do alimentacji zasad współżycia w rodzinie. (...) Rażąco niewłaściwe postępowanie uprawnionego może polegać między innymi na: a) zachowaniach godzących w życie i zdrowie członka rodziny, b) zachowaniach naruszających godność, dobre imię i inne dobra osobiste człowieka, c) zawinionym popadnięciu w niedostatek lub umyślnym wywołaniu sytuacji prowadzącej do żądania alimentów. Zawinione zachowania są powszechnie potępiane w społeczeństwie i nie można zakładać, ażeby osoba doznająca krzywdy w każdym przypadku mimo to zobowiązana była do świadczenia alimentów na rzecz osoby ją krzywdzącej, tylko dlatego, że obowiązek alimentacyjny wynika z pokrewieństwa, małżeństwa albo z innych więzów, z którymi ustawa łączy ten obowiązek. W Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym przewidziane zostały przypadki, w których ustawodawca uzależnia skutki prawne od zasad współżycia społecznego. W odniesieniu do pozostałych stosunków prawnorodzinnych istnieje możliwość odwołania się do klauzuli generalnej zawartej w art. 5 Kodeksu cywilnego.

W orzecznictwie wskazuje się, że z jednej strony zasadą wyrażoną w u.p.s. jest zasada finansowania pomocy społecznej ze środków publicznych, oznaczająca, że państwo i

samorządy terytorialne mają obowiązek wykonywania zadań pomocy społecznej oraz ponoszenia związanych z tym obciążeń finansowych, z drugiej zaś wskazuje się, że głównym powodem zastosowania zwolnienia z opłaty powinna być sytuacja materialna zobowiązanego i nie powinno ono nastąpić, jeżeli osoba obowiązana jest w stanie płacić za pobyt w DPS. Jednocześnie podkreśla się, że art. 64 ust. 1 u.p.s. przewiduje zwolnienie od obowiązku ponoszenia opłat za pobyt w DPS jedynie, gdy „występują uzasadnione okoliczności” i nawet jeśli organ ustali takie okoliczności, to może przedmiotowego zwolnienia odmówić, ze względu na pełną uznaniowość decyzji. Orzecznictwo mówi także o tym, że w przepisach u.p.s. zawarta jest tzw. klauzula generalna, tj. odesłanie do okoliczności dotyczących osoby wnioskującej o zwolnienie, które podlegają wartościowaniu w kontekście uzasadnienia rezygnacji przez państwo z domagania się zwrotu wydatków poniesionych na pobyt w DPS, wskazując przy tym, że wydanie decyzji uwzględniającej wniosek o zwolnienie z opłaty za pobyt w DPS powinno następować w przypadku, gdy sytuacja zdrowotna, rodzinna, życiowa i losowa wnioskującego reprezentuje ładunek aksjologiczny, przełamujący jednak fiskalizm państwa.

Podstawową rolę w interpretacji obowiązujących przepisów mają zasady konstytucyjne. Konstytucja przyjęła model państwa, w którym sprawiedliwość społeczna jest celem urzeczywistnionym przez demokratyczne państwo prawne. Zasada sprawiedliwości społecznej w zestawieniu z art. 1 i 2 Konstytucji powinna być pojmowana jako czynnik prowadzący do sprawiedliwego wyważenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki (wyrok z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98). Na gruncie art. 2 Konstytucji prawo do sprawiedliwego traktowania odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ujętymi ogólnie, podlega szczególnej ochronie. Państwo ma obowiązek stać na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie stanowienia przepisów prawa, które stałyby w sprzeczności, bądź godziłyby w tę zasadę (wyrok z 24 kwietnia 2002 r., P 5/01). Sprawiedliwość społeczna wymaga trudnego w praktyce wyważenia interesów i oczekiwań potencjalnych adresatów świadczeń socjalnych z interesami tych, którzy je w ostatecznym rozrachunku, przez płacenie podatków, finansują. Ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki wobec państwa (wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02), a także w odniesieniu do wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, wśród których znajduje się gwarantowane przez art. 68 ust. 1 Konstytucji prawo do ochrony zdrowia (wyrok z 7 stycznia 2004 r., K 14/03 i 8 grudnia 2009 r., K 7/08). Jak wskazuje M. Florczak-Wątor w komentarzu do art. 2 Konstytucji RP sprawiedliwość społeczna jest definiowana jako „dążenie do zachowania równowagi w

stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”, a także podkreśla się, że „sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistnić demokratyczne państwo prawne. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości” (TK–K 8/98). Sprawiedliwość społeczna wiąże się z zasadą równości, jednakże ma ona bardziej ogólny charakter (TK–K 34/02).

Przedmiotowych przepisów u.p.s. nie można również wyklądać w oderwaniu od zasad Kodeksu postępowania administracyjnego, który w art. 7 wskazuje, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Jak wskazuje P. Przybysz w Komentarzu do art. 7 k.p.a. przepis ten nakazuje organom administracji stanie na straży praworządności. Zasada legalizmu (praworządności) została wskazana także w art. 6, a ponowna wzmianka o niej w komentowanym przepisie wskazuje na ścisłe związki zasady legalizmu z zasadą prawdy obiektywnej oraz zasadą wyważania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Komentatorzy podkreślają, że w art. 7 k.p.a. zostały zawarte zasady rzetelnej procedury, które muszą być respektowane w państwie prawa. Wywiedziona z ww. przepisu zasada ogólna prawdy obiektywnej ma wpływ na ukształtowanie całego postępowania administracyjnego. Jest ona naczelną zasadą postępowania, ma bowiem kapitalny wpływ na ukształtowanie całego postępowania, a zwłaszcza na rozłożenie ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym. Z zasady tej wynika obowiązek organu administracji publicznej wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z określoną sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa. Realizacja zasady prawdy obiektywnej ma ścisły związek z realizacją zasady praworządności, bowiem prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego. Takie ukształtowanie zasady ogólnej prawdy obiektywnej w pełni odpowiada funkcjom prawa procesowego administracyjnego, które nie są ograniczone wyłącznie do ochrony praw jednostki przy załatwianiu spraw indywidualnych w formie decyzji administracyjnej, ale też i ochroną interesu publicznego. W nawiązaniu do powyższego należy zatem zaznaczyć, że do obowiązków organu wynikających z zasady prawdy obiektywnej należy przede wszystkim ustalenie, jakie okoliczności faktyczne mają znaczenie dla sprawy, ustalenie, jakie dowody powinny zostać przeprowadzone w celu ustalenia stanu faktycznego,

przeprowadzić dowody, które uznał za niezbędne dla ustalenia stanu faktycznego, oraz dokonać oceny przeprowadzonych dowodów zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów.

Przepis art. 7 k.p.a. wprowadza także zasadę ogólną uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywatela, która nie określa hierarchii tych wartości ani też zasad rozstrzygania konfliktów między nimi. Jak podkreśla A. Wróbel w Komentarzu do art. 7 k.p.a., z punktu widzenia struktury i celów postępowania administracyjnego można przyjąć, że wymienione w tym artykule interesy są prawnie równorzędne, co oznacza, iż w procesie wykładni norm proceduralnych organ administracji publicznej nie może kierować się założoną *a priori* hierarchią tych interesów. W wyroku SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, LEX nr 9595, stwierdzono, że „w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym”. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej (...). Ogólnie można stwierdzić, iż powyższy przepis nakłada na organy prowadzące postępowanie obowiązek harmonizowania interesu publicznego i interesu indywidualnego, jeżeli są one w konkretnym przypadku ze sobą sprzeczne. Podkreślenia wymaga, że pojęcie interesu społecznego i słusznego interesu obywatela nie zostało ustawowo zdefiniowane. Są to klauzule generalne, których treść organ administracji publicznej ustala każdorazowo w toku stosowania prawa administracyjnego. Interes społeczny musi być zawsze uwzględniany w oparciu o stan faktyczny sprawy administracyjnej. Jest to kategoria zmienna w czasie i poszczególnych obszarach prawa administracyjnego. Interes społeczny może rozwarstwiać się na poszczególne kategorie np.: o interes ogólnonarodowy, o interes powiatu, gminy. Przez pojęcie słusznego interesu obywateli należy rozumieć nie tylko interes jednostki będącej stroną postępowania administracyjnego, lecz również podmiotów legitymujących się interesem faktycznym. Ochronie podlega tylko interes kwalifikowany (słuszny), który nie jest sprzeczny z prawem, ani zasadami współżycia społecznego. Organ administracji publicznej nie może z urzędu dawać pierwszeństwa interesowi społecznemu. Ma on obowiązek w toku postępowania określić i uwzględnić oba wskazane interesy. Podkreślić jednak należy, że organ administracji publicznej musi uwzględniać interes jednostki, gdyż podlega on szczególnej ochronie. W publikacji E. Komierzyńskiej i M. Zdyba pt. „Klauzula interesu publicznego w działaniach

administracji publicznej”¹⁾ wskazano, że klauzula interesu publicznego jest konstrukcją normatywną, o charakterze generalnej klauzuli odsyłającej. Najogólniej rzecz ujmując, jest ona dyrektywą kierowaną do organów administracji publicznej, które swoje zadania powinny wykonywać w interesie publicznym. Klauzula interesu publicznego jest zaliczana do klauzul zasadniczych dla prawa administracyjnego, co nie oznacza przyznania absolutnego prymatu interesowi publicznemu w działaniach administracji publicznej. Należy pamiętać o odpowiednim wazeniu interesu publicznego interesem obywatela (interesem jednostki, interesem indywidualnym), istnieją bowiem określone, zasadnicze prawa człowieka, a nawet można spotkać poglądy, iż pojęcie interesu publicznego nabiera pełnej treści dopiero wtedy, gdy zostanie on zestawiony z prawem poszczególnej jednostki. Na specyficzny związek relacji interes jednostki – interes publiczny (społeczny) z zasadami prawa zwraca uwagę M. Zdyb. Zauważa on, że „pojęcie interesu publicznego nabiera pełnej treści dopiero przez zestawienie z prawem poszczególnej jednostki, jako namiastki wszelkiej społeczności”²⁾. Jego zdaniem ewentualną dysharmonię, a nawet konflikt między tymi interesami, należy rozwiązać przede wszystkim z zastosowaniem zasad postępowania administracyjnego. Autor ten zdecydowanie stwierdza, że „wszelkie relacje w stosunkach publicznoprawnych powinny być kształtowane w ten sposób, aby uwzględniały kwintesencję interesów prawnych ucieleśnionych w godności człowieka oraz interes publiczny, a zwłaszcza jego najpełniejsze wcielenie, tj. dobro wspólne”. Ponadto W. J. Wołpiuk twierdzi wyraźnie, że realizacja interesu publicznego (jako wartości konstytucyjnej) nie stanowi legitymacji do naruszania innych wartości i zasad³⁾. Ważny interes publiczny może być podstawą do dokonania różnego rodzaju ograniczeń uzasadnionych ważnym interesem publicznym, a także ze względu na potrzebę ochrony moralności publicznej, ochrony środowiska czy konieczność ochrony innych praw i wolności konstytucyjnie chronionych. Trzeba jednak mieć na uwadze, iż zgodnie z ukształtowanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji), niezbędne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów

¹⁾ <https://journals.umcs.pl/g/article/view/2595>

²⁾ M. Zdyb, *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, „Annales UMCS. Sectio G” 1993, Vol. 40, s. 307. Zob. też: idem, *Interes publiczny w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych...*, s. 205 i n.; idem, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego*, Lublin 1991.

³⁾ W. J. Wołpiuk, *Dobro wspólne a interes publiczny*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2006, z. 1, s. 22.

nakładanych przez nią na obywatela. Wyczerpującej odpowiedzi na tak sformułowane pytania udzielił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU 1999/1/1. TK wskazał w nim, że nie ulega wątpliwości, „iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczania prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia”, a także podkreślił, że ocena spełnienia poszczególnych kryteriów składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji wymaga pewnego zrelatywizowania stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki. Autorzy ww. publikacji zwracają również uwagę na to, że prawodawca nierzadko posługuje się pojęciem „ważny interes publiczny” w znaczeniu, które wskazuje na to, że w tego typu sytuacjach chodzi o interes państwa. W rzeczywistości może to oznaczać interesy państwa dedukowane przez konkretny organ administracji, natomiast w dalszej perspektywie przez osobę fizyczną (będącą) działającą jako organ administracji, a skoro organy administracji nie mają własnych interesów, to odczytywane przez nie treści traktuje się jako interes publiczny. Problem pojawia się wtedy, gdy administracja wyobcowuje się i zaczyna żyć własnym życiem, gdy aparat administracyjny w takich sytuacjach zacznie być utożsamiany z państwem. Przy takim podejściu – co wielokrotnie podkreślał M. Zdyb – słynna heglowska idea państwa jako nosiciela ogólności może przyjąć złowrogi sens (czego doświadczyliśmy w okresach triumfów europejskich totalitaryzmów) i prowadzić do wynaturzenia interesu publicznego⁴⁾. Wskazano także, że należy przyjąć, że w każdym pojęciu niedookreślonym jest zawarte odesłanie do podstawowych wartości i zasad obowiązującego systemu prawnego. W pojęciu interesu publicznego, tak jak w przypadku innych klauzul generalnych, znajduje się też odesłanie do aksjologicznych podstaw obowiązującego prawa i aksjologicznych fundamentów, na których opiera się system prawa pozytywnego w Polsce. Chodzi tu między innymi o odesłania do kluczowych wartości ogólnosystemowych i pozasystemowych oraz różnego rodzaju norm, reguł i zasad pozasystemowych (norm moralnych, zwyczajów, norm wiedzy, normatywów technicznych, zasad prakseologicznych itd.). Prawidłowość wykładni klauzul generalnych podlega kontroli sądowoadministracyjnej.

Nowelizacja k.p.a. z dnia 1 czerwca 2017 r. wprowadziła nową zasadę ogólną rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony zawartą w dodawanym art. 7a. Uzasadnieniem dla zasady ogólnej rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony było przekonanie, że zgodnie z

⁴⁾ Zob. M. Zdyb, *Prawny interes jednostki...*, s. 215; idem, *Miejsce jednostki w porządku państwa. Państwo a jednostka*, „*Annales UMCS. Sectio G*” 1992, Vol. 38; idem, *Interes jednostki a interes publiczny*.

wymogami konstytucyjnymi niejasne, niejednoznaczne przepisy prawa nie mogą być interpretowane na niekorzyść strony. W odmiennym przypadku państwo osiągałoby korzyści z wprowadzenia niejasnych przepisów, mogąc stosować je w taki sposób, który byłby najkorzystniejszy z punktu widzenia interesów państwa. Funkcją komentowanego przepisu jest zwiększenie ochrony praw strony przez ograniczenie negatywnych skutków nieprecyzyjnego formułowania przepisów prawa⁵⁾. Zaznaczyć należy, że do 2017 r. zasada ta nie była prawnie uregulowana, choć znajdowała potwierdzenie w orzecznictwie oraz poglądach doktryny. Przykładowo NSA w wyroku z dnia 18 stycznia 1988 r., sygn. Akt III SA 964/87, wskazał, że „należałoby opowiedzieć się za stosowaniem w postępowaniu administracyjnym zakazu rozstrzygnięcia wątpliwości na niekorzyść strony”. Zasada taka nie jest wprawdzie wyraźnie sformułowana w przepisach k.p.a., można jednak wyprowadzić ją z zasad: prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) i czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a.). W przedmiotowej kwestii wypowiadał się także WSA we Wrocławiu, który w wyroku z dnia 2 marca 2017r., sygn. Akt III SA/Wr 1185/16 wskazał, że „organ administracji, podejmując w indywidualnej sprawie decyzję w oparciu o uznanie administracyjne, ma obowiązek zgodnie z art. 7 k.p.a. wyważyć słuszny interes obywateli, w tym strony postępowania, i interes społeczny, co prowadzi do wniosku, że w przypadku gdy nie sprzeciwia się temu interes publiczny, organ powinien podjąć decyzję na korzyść strony postępowania...”. Zgodnie z art. 7a k.p.a. zasadę rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony stosujemy, jeśli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia. Jak wskazał Ł. Strzępek w publikacji pt. „O niektórych konsekwencjach stosowania zasady życzliwej interpretacji przepisów – refleksje na tle art. 7a Kodeksu postępowania administracyjnego”⁶⁾, niektóre rozwiązania normatywne mają zmniejszyć zakres swobody organu przy rozstrzygnięciu sprawy na rzecz działania zgodnego z interesem strony. Podkreślił, że uzasadnienia dla stosowania „życzliwej wykładni” dopatrywano się przede wszystkim w spoczywającym na organie obowiązku wyważania interesu społecznego i słusznego interesu obywatela, w tym ostatnim dostrzegając potrzebę orzekania, w miarę możliwości, z uwzględnieniem interesu strony. Wprowadzony ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. przepis art. 7a k.p.a. ma w założeniu zapobiegać sytuacji, w której organ, dokonując analizy tekstu prawnego, uzyskuje niejednoznaczny rezultat i wybiera akurat tę wykładnię, która prowadzi do wydania rozstrzygnięcia niekorzystnego z punktu widzenia strony. Co istotne, regulacja ta znajdzie zastosowanie tylko wówczas, gdy przedmiotem postępowania będzie

⁵⁾ P. M. Przybysz. Komentarz do art.7(a) Kodeksu postępowania administracyjnego, 2017.

⁶⁾ Roczniki Administracji i Prawa nr XVIII(2), s. 185–198.

odebranie lub ograniczenie przysługujących stronie uprawnień bądź też nałożenie na stronę obowiązków.

Jak wynika z powyższych rozważań, obowiązujące obecnie regulacje u.p.s. wymagają dalszych zmian uwzględniających również uzasadniony interes osób obowiązanych. W odpowiedzi na analogiczne postulaty prezentowane pod rządami ustawy w jej pierwotnym brzmieniu ustawodawca znowelizował art. 64 u.p.s. W dniu 4 października 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego rozszerzająca katalog osób, które mogą ubiegać się o całkowite lub częściowe zwolnienie z odpłatności za pobyt mieszkańca w DPS. Do istniejącego wówczas w art. 64 katalogu osób, które organ mógł zwolnić całkowicie lub częściowo z odpłatności, dodano – w pkt 5 i 6 – możliwość ubiegania się o takie zwolnienie, jeśli 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 osoba obowiązana do wnoszenia opłaty przedstawi wyrok sądu oddalający powództwo o alimenty na rzecz osoby kierowanej do domu pomocy społecznej lub mieszkańca domu. Zmieniono także art. 64a, wskazując dodatkowo, że osobę obowiązaną do wnoszenia opłaty za pobyt mieszkańca domu w DPS zwalnia się całkowicie z tej opłaty, na jej wniosek, pod warunkiem że przedstawi prawomocne orzeczenie sądu o prawomocne orzeczenie sądu o skazaniu za umyślne przestępstwo popełnione z użyciem przemocy na szkodę osoby obowiązanej do wnoszenia opłaty, jej małoletniego rodzeństwa lub jej rodzica. Przepisem dotyczącym zwolnień objęto także zstępnych osoby zwolnionej z opłaty za pobyt mieszkańca domu w DPS.

Jak zaznaczył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. I OSK 1861/19, zmiany wprowadzane od 4 października 2019 r. wskazują, że ustawodawca dostrzega konieczność uwzględnienia przy nakładaniu obowiązku ponoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej relacji pomiędzy jego pensjonariuszem a osobą zobowiązaną. W wyroku przedmiotowym przywołano także wyrok NSA z dnia 23 października 2018 r., I OSK 2776/17, w którym wskazano, że NSA podziela stanowisko wyrażone przez sąd pierwszej instancji, iż powody, na które wskazują skarżący (postawa ojca wobec nich oraz brak wsparcia finansowego), mogą być brane pod uwagę przy wydawaniu uznaniowej decyzji w przedmiocie zwolnienia z opłaty.

Należy wyraźnie skonstatować, iż dotychczas wprowadzone w u.p.s. zmiany nie są

wystarczające dla ochrony uzasadnionego interesu osób obowiązanych do ponoszenia opłaty i środków ich utrzymania przed żądaniem niezasługującym na uwzględnienie. Art. 64 u.p.s. przewiduje fakultatywne zwolnienie z opłaty, wskazując, że zwolnienie z opłaty może nastąpić „w szczególności jeżeli występują uzasadnione okoliczności, zwłaszcza długotrwała choroba, bezrobocie, niepełnosprawność, śmierć członka rodziny, straty materialne powstałe w wyniku klęski żywiołowej lub innych zdarzeń losowych”. Oznacza to, że formułuje „podwójnie otwarty” katalog podstaw zwolnienia:

- wśród których wymienia wprost co do zasady tylko sytuacje skrajnego narażenia życia lub zdrowia zobowiązanego;
- co pozwala na niczym nieograniczoną swobodę rozstrzygnięcia o sytuacji finansowej i życiowej osoby zobowiązanej przez pracownika socjalnego.

Przyczyny (wskazane w szczególności i zwłaszcza) to:

- 1) ponoszenie już opłaty za innego pensjonariusza DPS;
- 2) ww. uzasadnione okoliczności;
- 3) utrzymywanie się z jednego świadczenia lub wynagrodzenia;
- 4) cięża zobowiązanego lub samotne wychowywanie dziecka;
- 5) ograniczenie władzy rodzicielskiej pensjonariuszowi DPS;
- 6) wyrok sądu oddalający powództwo o alimenty na rzecz pensjonariusza DPS.

Art. 64a u.p.s. przewiduje zaś obligatoryjne zwolnienie z opłaty w przypadku pozbawienia władzy rodzicielskiej pensjonariusza DPS oraz skazania pensjonariusza DPS za umyślne przestępstwo popełnione z użyciem przemocy na szkodę osoby obowiązanej do opłaty.

Podstawy zwolnienia nie stanowią wyraźnej przyczyny zwolnienia zobowiązanego z opłaty nawet wtedy, gdy pensjonariusz DPS (często tylko formalnie rodzic zobowiązanego) dopuszczał się wobec niego nadużyć (niestwierdzonych prawomocnym wyrokiem sądu jako przestępstwo z użyciem przemocy na szkodę zobowiązanego), zaniedbań lub w ogóle nie był w jego życiu obecny. Przewidziany wprost wśród ustawowych podstaw wyrok stwierdzający przestępstwo z użyciem przemocy i wyrok o pozbawieniu władzy rodzicielskiej abstrahuje od zawinionego działania „rodzica” pensjonariusza DPS na szkodę osoby zobowiązanej, np. sytuacji, gdy drugi z rodziców zobowiązanego w okresie jego małoletności, w związku z traumatycznym przebiegiem relacji z nim i z uwagi na dobro dziecka, nie podejmuje starań o uzyskanie prawomocnego orzeczenia sądu karnego o przestępstwie znęcania się lub orzeczenia o pozbawieniu władzy rodzicielskiej, zamiast tego salwując się z dzieckiem (dzisiaj

zobowiązanych do ponoszenia opłaty) ucieczką z toksycznej, niszczącej relacji. W dalszej kolejności wyraźnie wskazane w art. 64a podstawy zwolnienia nie uwzględniają innych niż przestępstwo popełnione z użyciem przemocy na szkodę osoby obowiązanej czynów karalnych na szkodę małoletniego, np. przestępstwa niealimentacji (art. 209 Kodeksu karnego).

Ustawa abstrahuje ponadto od braku jakichkolwiek więzi społecznych mogących uzasadnić ponoszenie zobowiązań finansowych pensjonariusza DPS, np. w sytuacji, gdy po rozwodzie rodziców ów pensjonariusz DPS nie utrzymuje kontaktów ze swoim dzieckiem, które następnie staje się osobą obowiązaną w świetle przepisów u.p.s.

Dane sprawozdawcze z działalności poszczególnych Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie obrazują skalę wydawanych decyzji w przedmiocie odpłatności za pobyt mieszkańca w DPS, pokazując jednocześnie, na których podmiotach obowiązanych do opłacenia pobytu głównie ciąży przedmiotowy obowiązek.

Jak wynika ze sprawozdania Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie za 2020 r.⁷⁾, najwięcej decyzji w 2020 r. wydano w sprawach odpłatności za pobyt w domach pomocy społecznej. Liczba tych decyzji wzrosła i wyniosła 3529, tj. o 467 więcej niż w 2019 r. Drugą pod względem liczebności wydanych decyzji kategorią były decyzje w sprawie skierowania i umieszczenia w domach pomocy społecznej, których było 822, czyli o 120 mniej niż w roku 2019.

Jednocześnie w roku 2020 złożono odwołania od 39 decyzji, co stanowi niespełna 0,7% wszystkich wydanych w 2020 r. decyzji. W roku 2019 zaskarżono 1,2% decyzji, a zatem odnotowano spadek odwołań. Samorządowe Kolegium Odwoławcze do końca 2020 r. rozpatrzyło 31 spraw, w tym utrzymało w mocy 17 decyzji, 4 sprawy rozstrzygnięto w inny sposób (m.in. poprzez umorzenie postępowania, stwierdzenie uchybienia terminu, wydanie innego rozstrzygnięcia), uchyliło 10 i przekazało sprawy do ponownego rozpatrzenia. Najczęstszym powodem uchyleń decyzji było odmienne od powoływanego w uzasadnieniach decyzji WCPR orzecznictwo lub interpretacja przepisów przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

W roku 2020 przeprowadzono łącznie 119 spraw, czyli o 46 więcej niż w roku 2019. Zostało wydanych:

- 1) 62 decyzje o zwrocie (o 30 więcej niż w roku 2019) na łączną sumę 784 938,93 zł, tj. o 609 980,12 zł więcej niż w roku poprzednim,

⁷⁾ <http://bip.wcpr.pl/p,25,sprawozdania>

- 2) 18 decyzji o odstąpieniu od żądania zwrotu (więcej o 7) na łączną sumę 136 394,50 zł, tj. o 71 300,63 zł więcej niż w roku 2019,
- 3) 6 decyzji w sprawie rozłożenia należności na raty (o 2 więcej niż w 2019),
- 4) 32 umorzenia postępowania w związku z wniesieniem opłaty przez dłużników, tj. o 12 więcej, na łączną kwotę 121 189,74 zł, tj. o 96 430 65 zł więcej niż w 2019 r.

Dla przykładu ze sprawozdania dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Inowrocławiu z działalności Centrum w 2019 r.⁸⁾ wynika, że Centrum wydało 348 decyzji dotyczących mieszkańców domów pomocy społecznej w tym:

- 1) 65 o umieszczeniu w domu pomocy społecznej;
- 2) 21 uchylających pobyt w domu pomocy społecznej;
- 3) 6 zmieniających pobyt w domu pomocy społecznej;
- 4) 6 odmownych;
- 5) 250 o ustaleniu odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej.

Ogółem budżety domów pomocy społecznej wyniosły 19 788 151,04 zł, a ich finansowanie odbywało się z:

- 1) dotacji celowej z budżetu państwa na realizację bieżących zadań własnych powiatu w wysokości 8 290 185 zł;
- 2) odpłatności mieszkańców w wysokości 4 572 020,92 zł;
- 3) odpłatności gmin w wysokości 6 331 306,11 zł;
- 4) dotacji z PFRON w wysokości 80 000 zł;
- 5) środków własnych powiatu w wysokości 514 639,01 zł.

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w sprawozdaniu MRPiPS-05 za 2020 rok (<https://www.gov.pl/web/rodzina/statystyka-za-2020>) wykazało dane na temat liczby mieszkańców DPS prowadzonych samodzielnie przez samorządy lub na ich zlecenie, przebywających w domach pomocy społecznej na podstawie decyzji wydanej po 1 stycznia 2004 r. – wg form odpłatności:

⁸⁾ <http://www.pcpr-ino.pl/?sprawozdania,82>

OGÓŁEM	w tym:								
	wnoszący opłatę za pobyt bez dopłaty gminy				wnoszący opłatę za pobyt z dopłatą gminy				
	ogółem	w tym opłata wnoszona przez			ogółem	w tym opłata wnoszona przez			
		mieszkańca	członków rodziny	mieszkańca i członków rodziny		mieszkańca	członków rodziny	mieszkańca i członków rodziny	pełna odpłatność gminy
53 148	1 316	471	37	808	51 832	47 700	70	3 688	374

Projektowane zmiany w ustawie o pomocy społecznej

Z przyczyn omówionych szczegółowo w poprzedniej części uzasadnienia projekt przewiduje wprowadzenie następujących zmian w art. 64 i art. 64a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej:

1. Projekt uwzględnia w ramach przesłanek fakultatywnego wyłączenia obowiązku ponoszenia opłaty sytuację rażącego naruszenia przez rodzica obowiązku alimentacyjnego względem dziecka lub innych obowiązków rodzinnych (*vide m. in.*: stanowisko RPO). Projektowana nowelizacja uwzględnia, iż dorosłe dzieci rodziców, którzy względem nich w sposób rażący zaniedbywali obowiązki rodzicielskie, doprowadzając tym do ustania więzi rodzinnych, zasługują na ochronę państwa i powinni zostać objęci możliwością zwolnienia z opłaty bez względu na ich sytuację materialną. Proponuje się w związku z tym dodanie nowej przesłanki mogącej wyłączyć obowiązek ponoszenia opłaty za pobyt pensjonariusza w DPS, tj. sytuację, 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, np. obowiązku opieki, wychowania, utrzymania, dbałości o rozwój (projektowany art. 64 pkt 7). Przepis ten umożliwi zatem osobie obowiązanej do ponoszenia opłaty uwolnienie się od obowiązku pokrywania kosztów przebywania pensjonariusza w DPS z powodu zawinionego przez tego pensjonariusza działania naruszającego więzi rodzinne mające ten obowiązek uzasadniać.

Określenie „rażący” znaczy tyle co „wyraźny, rzucający się od razu w oczy, bardzo duży” i jest powszechnie używane, stosowane oraz poddawane sądowej wykładni od kilkudziesięciu lat na gruncie prawa cywilnego (choćby „rażące uchybienia” – art. 303 k.c., „rażąca strata” – art. 357(1), art. 632 § 2 k.c., „rażąca niewdzięczność” – art. 898 § 1 k.c.) oraz rodzinnego („rażąco naganne postępowanie” – art. 58 § 2 k.r.o., „rażące zaniedbanie obowiązków wobec dziecka” – art. 111 § 1 k.r.o.). Użycie tego wyrażenia na gruncie projektowanego art. 64 pkt 7

ustawy jest zatem uzasadnione, gdyż organ będzie dokonywał oceny kwestii wypełniania obowiązku alimentacyjnego lub innych obowiązków rodzinnych względem osoby obowiązanej do wnoszenia opłaty (a więc obowiązków o charakterze prawnorodzinnym, czyli cywilnym *sensu largo*).

Pojęcie „inne obowiązki rodzinne” obejmuje natomiast obowiązki szczegółowo zdefiniowane w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dotyczących wykonywania władzy rodzicielskiej i relacji pomiędzy rodzicem a dzieckiem. Funkcjonuje również z powodzeniem w doktrynie prawnej. I tak wśród obowiązków rodzinnych wskazać należy:

- obowiązek wzajemnego szacunku i wspierania się rodziców i dzieci (art. 87 KRO),
- obowiązek wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka z poszanowaniem jego godności i praw (art. 95 § 1 KRO),
- obowiązek troszczenia się o fizyczny i duchowy rozwój dziecka (art. 96 § 1 KRO),
- obowiązek przygotowania dziecka do pracy dla dobra społeczeństwa odpowiednio do jego uzdolnień (art. 96 § 1 KRO),
- obowiązek rodziców i dzieci utrzymywania ze sobą kontaktów (art. 113 KRO),
- obowiązek dopełnienia czynności związanych ze zgłoszeniem dziecka do szkoły, obowiązek zapewnienia regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia szkolne czy obowiązek zapewnienia dziecku warunków umożliwiających przygotowywanie się do zajęć szkolnych (art. 40 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082)).

Zgodnie z doktryną pojęcie obowiązków rodzinnych może być interpretowane szeroko. Do kategorii tej można zaliczyć zarówno obowiązki wynikające z przepisów prawa (np. obowiązek alimentacyjny, obowiązki wynikające z KRO), jak i powinności czysto społeczne lub moralne (Jerzy Ciszewski (red.) i Jakub Knabe, Komentarz do art. 1008 Kodeksu cywilnego). W pojęciu niedopełnienia obowiązków rodzinnych mieści zaś się takie zachowanie, które prowadzi do faktycznego zerwania kontaktów rodzinnych i ustania więzi uczuciowej, normalnej w stosunkach rodzinnych (wyrok SN z dnia 7 listopada 2002 r., II CKN 1397/00, LEX nr 75286; wyrok SA w Krakowie z dnia 27 lutego 2014 r., I ACa 1201/12, LEX nr 1623875; Elżbieta Skowrońska-Bocian i Jacek Wierciński, Komentarz do art. 1008 Kodeksu cywilnego).

2. Jednocześnie w zakresie przesłanek obligatoryjnie wyłączających obowiązek odpłatności za pobyt członka rodziny w DPS proponuje się w art. 64a ustawy następujące zmiany:

1) Projekt zakłada rozszerzenie katalogu podstaw zwolnienia z opłaty o wszystkie przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Obecnie są to tylko przestępstwa z użyciem przemocy, co nie znajduje uzasadnienia, zważywszy na cel regulacji, którym jest wyłączenie obowiązku partycypowania w kosztach utrzymania pensjonariusza w DPS przez osobę pokrzywdzoną przestępstwem popełnionym przez tego pensjonariusza. Trudno uznać, ażeby zawężenie szkodliwych zachowań wymierzonych przeciwko osobie obowiązanej do ponoszenia opłaty za pobyt pensjonariusza w DPS tylko do przestępstw z użyciem przemocy (a tym samym pominięcie np. przestępstwa niealimentacji z art. 209 Kodeksu karnego) realizowało postulat sprawiedliwości społecznej.

2) Proponuje się ponadto wskazać, że podstawą wyłączenia obowiązku odpłatności za pobyt członka rodziny w DPS mogą być przestępstwa popełnione zarówno na szkodę osoby obowiązanej do wnoszenia opłaty, jej małoletniego rodzeństwa lub jej rodzica (które obecnie przewiduje przepis), jak również te, w których pokrzywdzonym jest dziecko tej osoby lub pełnoletnie, lecz nieporadne ze względu na wiek, stan psychiczny lub fizyczny rodzeństwo. Pominięcie w ww. katalogu osób bliskich osoby obowiązanej do ponoszenia opłaty jej dzieci oraz nieporadnego ze względu na wiek, stan psychiczny lub fizyczny rodzeństwa nie znajduje uzasadnienia w świetle celu obowiązującej regulacji, dlatego projekt wprowadza w tym zakresie konieczną zmianę legislacyjną.

3) Projekt przewiduje także uwzględnienie kwestii zatarcia skazania. Przepis w obecnym brzmieniu pomija instytucję zatarcia skazania (art. 106 k.k.), która wprowadza fikcję prawną polegającą na tym, że skazanie uważa się za niebyłe, czego skutkiem jest usunięcie wpisu o skazaniu z Krajowego Rejestru Karnego. Instytucja ta ma na celu eliminację trwałego charakteru negatywnych następstw skazania (a głównie efektu stygmatyzacji) i umożliwienie sprawcy powrotu do pełnoprawnego funkcjonowania w społeczeństwie. Skazanie zatarte nie może rodzić żadnych konsekwencji prawnych ani ograniczać praw osoby, której skazanie uległo zatarciu. Osoba taka może twierdzić, że nie była karana, a wszelkie informacje o jej karalności winny być usunięte z dokumentów, w których je zamieszczono. Zatarcie skazania może nastąpić z mocy prawa, na podstawie postanowienia sądu albo też na mocy aktu łaski Prezydenta RP (art. 139 Konstytucji RP). Z mocy prawa w grę wchodzi zatarcie w następujących przypadkach: 1) przy zmianie ustawy – jeśli według nowej ustawy czyn objęty wyrokiem nie jest już zabroniony pod groźbą kary (art. 4 § 4 k.k.); 2) po upływie 6 miesięcy

od zakończenia okresu próby przy warunkowym zawieszeniu wykonania kary (art. 76 § 1 k.k.); 3) po upływie określonego przez ustawę okresu od wykonania, uznania za wykonaną lub darowania kary albo od przedawnienia jej wykonania (art. 107 § 1, 3, 4, 4a, 5, 6 k.k.); 4) w razie zwolnienia skazanego żołnierza od kary pozbawienia wolności (art. 336 § 5 k.k.). Przepis ustawy nieuwzględniający w obecnym brzmieniu ww. instytucji obarczony jest w tym zakresie istotną wadą prawną.

Odnosnie do relacji pomiędzy przesłanką obligatoryjną (art. 64a ustawy) i przesłanką fakultatywną (art. 64 pkt 7 ustawy) – w kontekście przestępstwa niealimentacji – wskazania wymaga, że przesłanka obligatoryjna ma węższy zakres niż fakultatywna. Po pierwsze, ww. czyn z art. 209 k.k. jest przestępstwem umyślnym przeciwko rodzinie, a zatem przez ustawodawcę jest uznany za kryminalnie bezprawny i społecznie szkodliwy. Już samo popełnienie przestępstwa (czyli czynu kryminalnie bezprawnego) na szkodę zobowiązanego do pokrycia kosztów pobytu mieszkańca, podobnie jak inne czyny przeciwko rodzinie (np. znęcanie się, rozpijanie małoletniego) powinny skutkować zwolnieniem z płacenia za pobyt przestępcy w domu pomocy społecznej przez jego ofiarę. Po drugie, znamieniem tego przestępstwa jest określenie świadczenia co do wysokości orzeczeniem sądowym, ugodą zawartą przed sądem albo innym organem albo umową. W razie braku tego określenia, pomimo istniejącego obowiązku alimentacyjnego pomiędzy stronami, nie będzie możliwe wypełnienie znamion przestępstwa. Po trzecie, do uruchomienia ścigania karnego i w konsekwencji skazania sprawcy niezbędne jest złożenie wniosku przez pokrzywdzonego, organ pomocy społecznej lub organ podejmujący działania wobec dłużnika alimentacyjnego (chyba że pokrzywdzonemu przyznano odpowiednie świadczenia rodzinne albo świadczenia pieniężne wypłacane w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów). Jeżeli taki wniosek nie zostanie złożony, to pomimo wypełnienia znamion przestępstwa nie będzie możliwe ściganie sprawcy. Jak z powyższego wynika, istnieje cały szereg sytuacji, w których mieszkaniec domu pomocy społecznej może rażąco nie wywiązywać się z obowiązku alimentacyjnego względem zobowiązanego do pokrycia kosztów pobytu, a które nie wyczerpują znamion przestępstwa. Wprowadzenie projektowanej w art. 64 pkt 7 ustawy podstawy zwolnienia czyni zadość podstawowym wymogom słuszności i daje możliwość zwolnienia z opłat osób, co do których nie mogło zapaść lub nie zapadło rozstrzygnięcie karne. Ponadto z przepisu przewidującego zwolnienie fakultatywne można będzie korzystać również wtedy, gdy wszczęte postępowanie karne o alimenty z uwagi na przeszkodę procesową nie będzie mogło się dalej toczyć i zostanie zawieszona (np. z uwagi na długotrwałą chorobę oskarżonego). Przesłanka fakultatywna jest zatem niezbędna do wprowadzenia i nie powinna być nadużywana w praktyce, gdyż odnosi się

tylko do naruszenia „rażącego” obowiązku alimentacyjnego, a więc oczywistego, poważnego, rzucającego się od razu w oczy. Przesłanki te się zatem uzupełniają.

Projekt przewiduje, że w sprawach wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy stosuje się nowe przepisy. Projekt nie zawiera regulacji przejściowych dotyczących konieczności ponownego przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego.

W myśl art. 107 ust. 4 ww. ustawy w razie zmiany danych zawartych w wywiadzie sporządza się jego aktualizację. Jak wskazuje się w orzecznictwie, art. 107 ust. 1 i 4 ustawy pozwalają przyjąć, że wywiad środowiskowy jest szczególnie doniosłym i obligatoryjnym rodzajem dowodu, pozwalającym na zebranie informacji o sytuacji strony, stanowiącym dla organu pomocy społecznej konieczne i podstawowe źródło informacji o sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej osoby ubiegającej się o świadczenia, będąc podstawą ustaleń faktycznych dokonywanych w decyzji administracyjnej i poddawanych prawnej ocenie (m. in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 1 sierpnia 2019 r., sygn. II SA/Po 876/18, LEX nr 2712405).

Ustawodawca nie wprowadza przy tym żadnego ograniczenia zakresu danych, których zmiana na gruncie art. 17 ust. 4 ustawy skutkować ma aktualizacją wywiadu środowiskowego, zakładając tym samym, że może być to jakakolwiek zmiana w zakresie informacji zebranych w toku wywiadu środowiskowego, obrazujących okoliczności sprawy. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 sierpnia 2016 r. (sygn. I OSK 150/16, LEX nr 2142140), rodzinny wywiad środowiskowy z art. 107 ust. 1 i dokonana w nim ocena stanowią podstawę do rozstrzygnięcia o udzielanej pomocy społecznej. Z kolei art. 107 ust. 4 nakłada na organ obowiązek orzekania o przyznaniu pomocy społecznej po uzyskaniu aktualnych danych o jego sytuacji rodzinnej, dochodowej i majątkowej. Obliguje do tego organ wyrażona w art. 7 k.p.a. zasada prawdy obiektywnej odnosząca się w równym stopniu do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego, jak i do stosowania norm prawa materialnego, to jest do całokształtu przepisów prawnych służących załatwieniu sprawy.

Mając na uwadze powyższe, należy skonstatować, że przepis art. 107 ust. 4 ustawy może mieć zastosowanie również do sytuacji, gdy osoba zobowiązana do ponoszenia opłaty za pobyt pensjonariusza w domu pomocy społecznej po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego złoży wniosek o zwolnienie z tej opłaty na podstawie projektowanego art. 64 pkt 7 ustawy.

Na uwagę zasługuje przy tym, iż nie w każdej sprawie dotyczącej ustalenia obowiązku odpłatności za pobyt pensjonariusza w domu pomocy społecznej ponowne przeprowadzenie

rodzinnego wywiadu środowiskowego będzie uzasadnione. Przykładowo okoliczności uzasadniające zwolnienie osoby obowiązanej od ponoszenia opłaty (w tym na podstawie nowej, projektowanej w przedłożeniu przesłanki) mogą zostać bowiem podniesione przez nią podczas przeprowadzania wywiadu środowiskowego, w toku którego zebrany zostanie wyczerpujący materiał dowodowy obrazujący szczegółowo jej sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową. W takim przypadku złożenie przez osobę obowiązaną wniosku o zwolnienie z opłaty już po przeprowadzeniu wywiadu, a przed wydaniem decyzji przez organ, nie musi uzasadniać ponownego przeprowadzenia wywiadu środowiskowego. Jak wynika z jednolitego w tym zakresie orzecznictwa sądów administracyjnych (*vide* m. in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 29 listopada 2012 r. sygn. II SA/Lu 521/12 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. II SA/Bk 451/15), jedynie w razie stwierdzenia przez organ, że dane zawarte w wywiadzie środowiskowym są niewystarczające w świetle złożonego wniosku o udzielenie pomocy, np. w związku ze zmianą danych zawartych w wywiadzie (art. 107 ust. 4 zd. 1 *in fine* ustawy o pomocy społecznej), organ zobowiązany jest dokonać dalszych ustaleń polegających na dokonaniu kolejnej aktualizacji wywiadu.

Przewiduje się, że projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. W opinii projektodawcy zaproponowany termin wejścia w życie ustawy jest wystarczający z punktu widzenia możliwości przygotowania się adresatów norm, których dotyczą projektowane przepisy. Projektowane *vacatio legis* jest zgodne z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn.

zm.) projekt został zamieszczony na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny. Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Wiodący: Michał Wójcik, Minister – Członek Rady Ministrów, KPRM</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Michał Wójcik Minister – Członek Rady Ministrów, KPRM</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Karina Bednik Dyrektor Departamentu Praw Obywatelskich i Tożsamości Europejskiej w KPRM e-mail: karina.bednik@kprm.gov.pl, tel.: 22 694 75 39 Kinga Wichrowska Radca, Departament Praw Obywatelskich i Tożsamości Europejskiej w KPRM e-mail: kinga.wichrowska@kprm.gov.pl, tel.: 22 694 61 65</p>	<p>Data sporządzenia 08.10.2021</p> <p>Źródło: Inne</p> <p>Nr w wykazie prac UD 236</p>
--	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Do podjęcia prac nad zmianą ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej ((Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, z późn. zm.) dalej: „u.p.s.”) odnoszącą się do kwestii ponoszenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej (dalej: „DPS”) skłania wyrażana w wielu środowiskach społeczna potrzeba zagwarantowania większej ochrony członkom rodzin pensjonariuszy tych instytucji. Celem projektowanej regulacji jest rozszerzenie katalogu przesłanek obligatoryjnego i fakultatywnego zwolnienia członków rodziny mieszkańca domu pomocy społecznej z odpłatności za jego pobyt w domu.

W orzecznictwie wskazuje się, że z jednej strony zasadą wyrażoną w u.p.s. jest zasada finansowania pomocy społecznej ze środków publicznych, oznaczająca, że państwo i samorządy terytorialne mają obowiązek wykonywania zadań pomocy społecznej oraz ponoszenia związanych z tym obciążeń finansowych, a głównym powodem zastosowania zwolnienia z opłaty powinna być sytuacja materialna zobowiązanego i nie powinno ono nastąpić, jeżeli osoba jest w stanie płacić za pobyt w DPS. Z drugiej zaś wskazuje się, że organ decydujący o opłacie za pobyt pensjonariusza w DPS powinien uwzględniać kwestię rażącego naruszenia obowiązków rodzinnych przez pensjonariusza DPS oraz wynikającego z tego braku więzi rodzinnych mających uzasadniać ponoszenie ww. obowiązku. Podkreśla się przy tym, że art. 64 ust. 1 u.p.s. przewiduje zwolnienie od obowiązku ponoszenia opłat za pobyt w DPS, gdy „występują uzasadnione okoliczności” i nawet jeśli organ ustali takie okoliczności to może przedmiotowego zwolnienia odmówić, ze względu na pełną uznaniowość decyzji.

Kwestię ponoszenia opłat za pobyt w DPS regulują przede wszystkim przepisy art. 61 u.p.s. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu obowiązani do wnoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej są w kolejności: 1) mieszkaniec domu, a w przypadku osób małoletnich przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka, 2) małżonek, zstępni przed wstępnymi, 3) gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej – przy czym osoby i gmina określone w pkt 2 i 3 nie mają obowiązku wnoszenia opłat, jeżeli mieszkaniec domu ponosi pełną odpłatność.

Z kolei zgodnie z art. 61 ust. 2 u.p.s. opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej wnoszą:

- 1) mieszkaniec domu, nie więcej jednak niż 70% swojego dochodu, a w przypadku osób małoletnich przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka, nie więcej niż 70% tego dochodu;
- 2) małżonek, zstępni przed wstępnymi – zgodnie z umową zawartą w trybie art. 103 ust. 2:
 - a) w przypadku osoby samotnie gospodarującej, jeżeli dochód jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, jednak kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% tego kryterium,
 - b) w przypadku osoby w rodzinie, jeżeli posiadany dochód na osobę jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, z tym że kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie;
- 3) gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej – w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w domu pomocy społecznej a opłatami wnoszonymi przez osoby, o których mowa w pkt 1 i 2.

Opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej mogą wносить również osoby niewymienione w art. 61 ust. 2 (art. 61 ust. 2a u.p.s.).

Jednocześnie przepis art. 64a u.p.s. wskazuje, że osobę obowiązującą do wnoszenia opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej zwalnia się całkowicie z tej opłaty, na jej wniosek, pod warunkiem że przedstawi prawomocne orzeczenie sądu o pozbawieniu rodzica władzy rodzicielskiej nad tą osobą i oświadczy, że władza rodzicielska nie została przywrócona albo prawomocne orzeczenie sądu o skazaniu za umyślne przestępstwo popełnione z użyciem przemocy na szkodę osoby obowiązanej do wnoszenia opłaty, jej małoletniego rodzeństwa lub jej rodzica.

Przedmiot projektowanej regulacji był analizowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który postulował wprowadzenie zmian do ustawy o pomocy społecznej w tym zakresie, proponując obligatoryjne zwolnienie przez organ

administracji osób wymienionych w zamkniętym katalogu art. 61 ust. 1 ww. ustawy z wnoszenia opłat za pobyt rodzica bądź innego krewnego w domu pomocy społecznej w przypadku, gdy uprawniony zachowywał się sprzecznie z zasadami współżycia społecznego w stosunku do niego, np. rodzic porzucił dziecko, nie interesował się jego losem, stosował przemoc czy nie przyczynił się do jego utrzymania i wychowywania. Omawiany problem był również przedmiotem analiz Rzecznika Praw Dziecka, który w piśmie z dnia 12 grudnia 2017 r. kierowanym do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (sygn. ZSS.422.14.2017.AT) odnoszącym się do projektowanych wówczas zmian w u.p.s. (ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, Dz. U. poz. 1690) wskazał m.in., że projekt budzi zastrzeżenia, gdyż katalog przypadków nie wyczerpuje bowiem wszystkich sytuacji, w których ponoszenie przez bliższych i dalszych zstępnych opłaty za pobyt wstępnego – osoby wymagającej całodobowej opieki, stoi w sprzeczności z zasadami współżycia społecznego. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy zobowiązanie do ponoszenia kosztów utrzymania mieszkańca domu pomocy społecznej dotyczy osób, względem których dotychczasowe postępowanie wstępnego było naganne, nie tylko moralnie, a pomimo tego – z różnych przyczyn, niezawinionych przez dziecko – zstępnego, nie zostało wydane orzeczenie w przedmiocie pozbawienia władzy rodzicielskiej. Projektowana regulacja nie realizuje więc w pełni zasady słuszności i szeroko rozumianej sprawiedliwości społecznej. W sytuacji gdy wstępny nie wykonywał ustawowego lub wynikającego z orzeczenia sądu obowiązku alimentacyjnego wobec bliższego zstępnego lub w inny sposób rażąco naruszał wobec niego zasady prawa rodzinnego albo popełnił przestępstwo na szkodę dziecka, wobec którego sprawował władzę rodzicielską – nie może oczekiwać, że w każdych okolicznościach zstępny będzie bezwzględnie zobowiązany do spełniania świadczeń związanych z zapewnieniem utrzymania i opieki wobec wstępnego. Dotyczy to obowiązków ustawowych ciążyących na zstępnym zobowiązanych zarówno w bliższej, jak i dalszej kolejności wobec wstępnych. W ocenie Rzecznika Praw Dziecka prawo powinno chronić dorosłe dzieci rodziców, w przypadkach braku wykonywania przez nich obowiązków rodzicielskich, uchylania się od świadczeń alimentacyjnych, nadużywania władzy rodzicielskiej czy popełniania na szkodę małoletnich dzieci przestępstw. W opinii Rzecznika Praw Dziecka zwolnieniu z opłat za dom pomocy społecznej obligatoryjnie powinni podlegać zstępni, wobec których osoba kierowana do domu pomocy społecznej lub w nim przebywająca stosowała przemoc, co udokumentowane zostało prawomocnym wyrokiem skazującym za umyślne przestępstwo z użyciem przemocy, określone w Kodeksie karnym. Zstępni w bliższej i dalszej kolejności w takich sytuacjach, niezależnie od ich statusu majątkowego, powinni mieć możliwość uchylecia się od obowiązków pokrywania kosztów pobytu wstępnego w domu pomocy społecznej.

Na problem stanowiący przedmiot projektowanej regulacji zwrócili uwagę sami pracownicy DPS. Polska Federacja Związkowa Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej w piśmie z dnia 28 kwietnia 2017 r. kierowanym do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poparła ww. wniosek Rzecznika Praw Dziecka i zwróciła się o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do rozszerzenia katalogu osób, wobec których możliwe będzie zastosowanie instytucji zwolnienia z odpłatności za pobyt rodzica w domu pomocy społecznej, a określonej w art. 64a u.p.s. Podzielając argumenty prawne przedstawione przez Rzecznika, podmiot ten zwrócił uwagę na zaporowe warunki, jakie muszą wypełnić dorosłe dzieci – ofiary wcześniejszych nadużyć ze strony rodziców – by nie być zobowiązani do pokrywania kosztów związanych z pobytem tych rodziców w domu pomocy społecznej.

Również osoby prywatne wnoszą do Sejmu RP petycje w sprawie zmian art. 61, 64 i 64a u.p.s. dotyczących kwestii odpłatności za pobyt pensjonariusza w DPS, które stanowią przedmiot opiniowania Biura Analiz Sejmowych. BAS w opinii z dnia 31 lipca 2017 r. dotyczącej petycji nr BKSP-145-218/17 poparło wyżej przytoczone stanowiska RPO i RPD, wskazując, że wprawdzie obowiązek odpłatności za pobyt w DPS wskazany w art. 61 u.p.s. nie jest tym samym, co obowiązek alimentacyjny, jednak biorąc pod uwagę kontekst celowościowy regulacji dotyczącej odpłatności za pobyt w DPS wydaje się, że można rozważyć odwoływanie się również w tym przypadku do klauzuli generalnej – zasad współżycia społecznego, która jest stosowana na gruncie prawa cywilnego w odniesieniu do obowiązku alimentacyjnego jako okoliczności korygującej zakres tego obowiązku. BAS podkreśliło m.in., że regulacja zawarta w art. 64 i art. 64a u.p.s. określająca przesłanki pozwalające zwolnić osoby zobligowane do wnoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej na ich wniosek, częściowo lub całkowicie, nie przewidują *expressis verbis* możliwości zwolnienia z zobowiązania do ponoszenia ww. opłaty osób, względem których dotychczasowe postępowanie pensjonariusza domu pomocy społecznej było naganne moralnie – zaniebdywanie obowiązków rodzicielskich, nierealizowanie obowiązku alimentacyjnego, stosowanie przemocy, opuszczenie rodziny, pasożytniczy tryb życia. BAS w przedmiotowej opinii uznał, że zaproponowane w petycji zmiany wskazanych przepisów ustawy o pomocy społecznej wydają się uzasadnione. W zakresie zmiany ww. przepisów można posłużyć się metodą odwołania się do klauzuli generalnej – zasad współżycia społecznego bądź odwołaniem się wprost do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego lub wskazaniem w przepisie konkretnych przesłanek zwalniających z odpłatności. Zaproponowana w petycji formuła określa konkretne okoliczności, nagannego zachowania osoby przebywającej w DPS wobec osoby bliskiej, których wystąpienie zwalnia z obowiązku odpłatności za pobyt w DPS. Wydaje się, że z punktu widzenia zasad przyjętych w u.p.s. określenie konkretnych przesłanek pozwoli w bardziej właściwy sposób zabezpieczyć interesy osób zobowiązanych do ponoszenia przedmiotowych opłat niż odwołanie się do klauzuli generalnej.

Dane sprawozdawcze z działalności poszczególnych Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie wskazują na skalę wydawania decyzji w przedmiocie odpłatności za pobyt mieszkańca w DPS, obrazując jednocześnie, na których podmiotach obowiązanych do opłacenia pobytu głównie ciąży głównie przedmiotowy obowiązek. Jak wynika ze sprawozdania Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie za 2020 r. (<http://bip.wcpr.pl/p,25,sprawozdania>), najwięcej

decyzji w 2020 r. wydano w sprawach odpłatności za pobyt w domach pomocy społecznej. Pomimo że w 2020 roku z uwagi na zmianę przepisów i obowiązek ustalania przez ośrodki pomocy społecznej od 4 października 2019 r. opłaty od osób zobowiązanych w formie umowy nie były wydawane przez to Centrum decyzje o opłacie dla osób zobowiązanych, to jednak liczba decyzji w sprawach opłaty od mieszkańców wzrosła i wyniosła 3529 to jest o 467 więcej niż w roku 2019. Decyzji dotyczących odpłatności mieszkańca w związku ze skierowaniem do domu pomocy społecznej było 477, a dotyczących zmiany odpłatności w związku ze zmianą dochodu mieszkańca 3052. Drugą pod względem liczebności wydanych decyzji kategorią były decyzje w sprawie skierowania i umieszczenia w domach pomocy społecznej, których było 822, czyli o 120 mniej niż w roku 2019. Jednocześnie w roku 2020 złożono odwołania od 39 decyzji, co stanowi niespełna 0,7% wszystkich wydanych w 2020 r. decyzji. W roku 2019 zaskarżono 1,2% decyzji, a zatem odnotowano spadek odwołań. Kolegium do końca 2020 r. rozpatrzyło 31 spraw, w tym utrzymało w mocy 17 decyzji, 4 sprawy rozstrzygnięto w inny sposób (m.in. poprzez umorzenie postępowania, stwierdzenie uchybienia terminu, wydanie innego rozstrzygnięcia), uchyliło 10 i przekazało sprawy do ponownego rozpatrzenia. Najczęstszym powodem uchyleń decyzji było odmienne od powoływanego w uzasadnieniach decyzji WCPR orzecznictwo lub interpretacja przepisów przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

W roku 2020 przeprowadzono łącznie 119 spraw, czyli o 46 więcej niż w roku 2019. Zostało wydanych:

- 1) 62 decyzje o zwrocie (o 30 więcej niż w roku 2019) na łączną sumę 784 938,93 zł, tj. o 609 980,12 zł więcej niż w roku poprzednim;
- 2) 18 decyzji o odstąpieniu od żądania zwrotu (więcej o 7) na łączną sumę 136 394,50 zł, tj. o 71 300,63 zł więcej niż w roku 2019;
- 3) 6 decyzji w sprawie rozłożenia należności na raty (o 2 więcej niż w 2019);
- 4) 32 umorzenia postępowania w związku z wniesieniem opłaty przez dłużników, tj. o 12 więcej, na łączną kwotę 121 189,74 zł, tj. o 96 430 65 zł więcej niż w 2019 r.

W 2020 r. dokonano także 59 zwrotów nadpłat, tj. o 41 więcej niż w 2019 r., za pobyt w domu pomocy społecznej na łączną kwotę 102 905,23 zł, tj., o 82 640,38 zł więcej niż w 2019 r.

Dla przykładu ze sprawozdania dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Inowrocławiu z działalności Centrum w 2019 r. (<http://www.pcp-ino.pl/?sprawozdania,82>) wynika, że Centrum wydało 348 decyzji dotyczących mieszkańców domów pomocy społecznej w tym:

- 1) 65 o umieszczeniu w domu pomocy społecznej;
- 2) 21 uchylających pobyt w domu pomocy społecznej;
- 3) 6 zmieniających pobyt w domu pomocy społecznej;
- 4) 6 odmownych;
- 5) 250 o ustaleniu odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej.

Ogółem budżety domów pomocy społecznej wyniosły 19 788 151,04 zł, a ich finansowanie odbywało się z:

- 1) dotacji celowej z budżetu państwa na realizację bieżących zadań własnych powiatu w wysokości 8 290 185 zł;
- 2) odpłatności mieszkańców w wysokości 4 572 020,92 zł;
- 3) odpłatności gmin w wysokości 6 331 306,11 zł;
- 4) dotacji z PFRON w wysokości 80 000 zł;
- 5) środków własnych powiatu w wysokości 514 639,01 zł.

Ze sprawozdania z działalności Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Goleniowie za 2018 r. (<http://www.pcp-rgoleniow.pl/sprawozdanie-z-dzialalnosci-powiatowego-centrum-pomocy-rodzinie>) wynika zaś, że na przestrzeni 2018 r. wydano 137 decyzji administracyjnych, w tym m.in:

- 1) 97 decyzji zmieniających wysokość odpłatności za pobyt w Domu Pomocy Społecznej z uwagi na waloryzację świadczeń rentowych mieszkańców przekraczającą kwotę zmiany dochodu o 10% kryterium dochodowego określonego w ustawie o pomocy społecznej;
- 2) 4 decyzje o wygaśnięciu odpłatności za pobyt w Domu Pomocy Społecznej z powodu zgonu mieszkańców;
- 3) 14 decyzji orzekających o umieszczeniu w Domu Pomocy Społecznej na pobyt stały;
- 4) 2 decyzje orzekające o umieszczeniu w Domu Pomocy Społecznej na pobyt czasowy;
- 5) 1 decyzję zmieniającą decyzję o umieszczeniu na pobyt czasowy z powodu przedłużenia terminu pobytu;
- 6) 3 decyzje zmieniające decyzje o umieszczeniu z pobytu czasowego na stałe;
- 7) 4 decyzje o wygaśnięciu decyzji dot. skierowania z powodu zgonu mieszkańców;
- 8) 8 decyzji o wygaśnięciu decyzji dot. umieszczenia z powodu zgonu mieszkańców;
- 9) 2 decyzje uchylające umieszczenie z powodu rezygnacji;
- 10) 2 decyzje uchylające umieszczenie z powodu braku możliwości umieszczenia w wyznaczonym terminie.

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w sprawozdaniu MRPiPS-05 za 2020 rok (<https://www.gov.pl/web/rodzina/statystyka-za-2020>) wykazało dane na temat liczby mieszkańców DPS prowadzonych samodzielnie przez samorządy lub na ich zlecenie, przebywających w domach pomocy społecznej na podstawie decyzji wydanej po 1 stycznia 2004 r. – wg form odpłatności:

OGÓŁEM	w tym:								
	wnoszący opłatę za pobyt bez dopłaty gminy				wnoszący opłatę za pobyt z dopłatą gminy				
	ogółem	w tym opłata wnoszona przez			ogółem	w tym opłata wnoszona przez			
		mieszkańca	członków rodziny	mieszkańca i członków rodziny		mieszkańca	członków rodziny	mieszkańca i członków rodziny	pełna odpłatność gminy
53 148	1 316	471	37	808	51 832	47 700	70	3 688	374

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projekt uwzględnia w ramach przesłanek fakultatywnego wyłączenia obowiązku ponoszenia opłaty znajdujące się obecnie poza ustawową regulacją sytuacje, w których ponoszenie przez bliskich członków rodziny opłaty za pobyt krewnego w domu pomocy społecznej pozostaje w kolizji z zasadami współżycia społecznego z powodu rażącego naruszania przez rodzica obowiązku alimentacyjnego względem dziecka lub innych obowiązków rodzinnych (*vide m.in.*: stanowisko RPO). Projektowana nowelizacja uwzględnia, iż dorosłe dzieci rodziców, którzy względem nich w sposób rażący zaniedbywali obowiązki rodzicielskie, doprowadzając tym do ustania więzi rodzinnych, zasługują na ochronę państwa i powinni zostać objęci możliwością zwolnienia z opłaty bez względu na ich sytuację materialną. Proponuje się dodanie nowej przesłanki mogącej wyłączyć obowiązek ponoszenia opłaty za pobyt pensjonariusza w DPS, tj. sytuację, 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, np. obowiązku opieki, wychowania, utrzymania, dbałości o rozwój (projektowany art. 64 pkt 7).

Jednocześnie w zakresie przesłanek obligatoryjnie wyłączających obowiązek odpłatności za pobyt członka rodziny w DPS proponuje się w art. 64a ustawy:

- rozszerzyć katalog podstaw zwolnienia z opłaty o wszystkie przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (obecnie są to tylko przestępstwa z użyciem przemocy);
- wskazać, że mogą to być przestępstwa popełnione zarówno na szkodę osoby obowiązanej do wnoszenia opłaty, jej małoletniego rodzeństwa lub jej rodzica (takie obecnie przewiduje przepis), ale również te, w których pokrzywdzonym jest dziecko tej osoby lub pełnoletnie, lecz nieporadne ze względu na wiek, stan psychiczny lub fizyczny rodzeństwo;

Projekt przewiduje ponadto uwzględnienie kwestii zatarcia skazania (przepis w obecnym brzmieniu obarczony jest w tym zakresie istotną wadą prawną).

Projekt przewiduje, że w sprawach wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy stosuje się nowe przepisy.

Przewiduje się, że projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projektodawca przeanalizował inne rozwiązania, w tym rozwiązania pozalegislacyjne, pod kątem tego, czy mogłyby zrealizować cel projektu i podjął decyzję o konieczności wszczęcia prac legislacyjnych, polegających na zmianie ustawy o pomocy społecznej. Inne metody osiągnięcia celu, jakim jest ustawowe zagwarantowanie osobom zobowiązanym do ponoszenia opłaty za pobyt pensjonariusza w domu pomocy społecznej, większej ochrony prawnej, oceniono jako niewystarczające.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Odstąpiono od analizy prawnoporównawczej międzynarodowych regulacji w przedmiotowej kwestii.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Osoby zobowiązane do wnoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej	brak informacji	brak informacji	Możliwość zwolnienia z wnoszenia opłat za pobyt pensjonariusza w domu pomocy społecznej.
Ośrodki pomocy społecznej, miejskie ośrodki pomocy rodzinie (pełniące zadania ośrodków pomocy społecznej w miastach na	2477 gmin, 2429 OPS	Dane GUS, stan na 1 stycznia 2021 r. i dane administracyjne	Konieczność stosowania nowych przepisów w zakresie przyznawania, udzielania i wypłaty świadczeń.

prawach powiatu), powiatowe centra pomocy rodzinie	66 MOPR 314 PCPR		
Mieszkańcy domów pomocy społecznej	75 133 mieszkańców w 826 domach pomocy społecznej prowadzonych samodzielnie przez samorządy bądź na ich zlecenie	Sprawozdanie MRPiPS-05 – stan na 31 grudnia 2020 r.	Wpływ na źródło finansowania ich pobytu w DPS.
Jednostki samorządu terytorialnego	2477 gmin 314 powiatów 66 miast na prawach powiatu	Dane GUS, Statystyka regionalna, Podział administracyjny Polski, stan na 1 stycznia 2021 r.	Konieczność stosowania nowych przepisów w zakresie przyznawania, udzielania i wypłaty świadczeń przez organy prowadzące domy pomocy społecznej.
Samorządowe kolegia odwoławcze	49 samorządowych kolegiów odwoławczych	bip.gov.pl/samorządowe kolegia odwoławcze	Rozpatrywanie odwołań od decyzji j.s.t. w zakresie zwolnienia z wnoszenia opłat za pobyt pensjonariusza w domu pomocy społecznej.
Sądy administracyjne	1 Naczelny Sąd Administracyjny 16 wojewódzkich sądów administracyjnych	www.nsa.gov.pl	Rozpatrywanie skarg na decyzje SKO w zakresie zwolnienia z wnoszenia opłat za pobyt pensjonariusza w domu pomocy społecznej.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt podlegał uzgodnieniom międzyresortowym, konsultacjom publicznym i opiniowaniu.
Uwagi zgłoszone w toku uzgodnień międzyresortowych projektu zostały uwzględnione lub wyjaśnione.

Projekt został przekazany do zaopiniowania przez wskazanych poniżej partnerów społecznych:

1) na podstawie art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 263, z późn. zm.) do:

- a) Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych,
- b) Niezależnego Samorządowego Związku Zawodowego „Solidarność”,
- c) Forum Związków Zawodowych;

2) na podstawie art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1809, z późn. zm.) do:

- a) Konfederacji „Lewiatan”,
- b) Związku Pracodawców Business Centre Club,
- c) Związku Rzemiosła Polskiego,
- d) Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto projekt został przesłany do konsultacji publicznych z następującymi podmiotami:

- a) Radą Pomocy Społecznej,
- b) Stowarzyszeniem Samorządowych Ośrodków Pomocy Społecznej „Forum”,
- c) Polskim Komitetem Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu,
- d) Ogólnopolską Federacją Organizacji Pozarządowych,
- e) Ogólnopolskim Stowarzyszeniem Powiatowych i Miejskich Ośrodków Pomocy Rodzinie „Centrum”,
- f) Ogólnopolskim Stowarzyszeniem Miejskich i Gminnych Ośrodków Pomocy Społecznej „Razem”,
- g) Polską Federacją Związkową Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej,
- h) Zarządem Głównego Związku Zawodowego Pracowników Socjalnych,
- i) Federacją Związków Zawodowych Pracowników Ochrony Zdrowia i Pomocy Społecznej.

Federacja Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia „Porozumienie Zielonogórskie” nie zgłosiła uwag do projektu. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Miejskich i Gminnych Ośrodków Pomocy Społecznej „Razem” oraz Polska Federacja Związkowa Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej wydały pozytywną opinię do projektu. Pozostałe podmioty nie przedłożyły stanowiska.

Projekt został przekazany do zaopiniowania Prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Projektodawca przedstawił względem stanowisk ww. podmiotów pisemne wyjaśnienia. Projekt został także skonsultowany z Rzecznikiem Praw Dziecka, który zaopiniował go pozytywnie.

Projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, zgodnie z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.).

Projekt uzyskał pozytywną opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a także został uzgodniony w trybie obiegowym przez Komitet Społeczny Rady Ministrów.

W dniu 8 października 2021 r. projekt ustawy został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)	
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródła finansowania	Skutki finansowe wywołane implementacją proponowanych zmian zostaną pokryte z budżetów jednostek samorządu terytorialnego bez konieczności dodatkowego zasilania z budżetu państwa.
---------------------	---

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Przyznanie zwolnienia z opłat za dom pomocy społecznej może spowodować wzrost wydatków gmin. Z uwagi na fakt, że planowany przepis art. 64 ma charakter fakultatywny oraz że brak jest danych o liczbie osób, która może na tej podstawie ubiegać się o zwolnienie z opłat, nie jest możliwa kalkulacja skutków finansowych zmiany art. 64 i art. 64a.
--	--

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki							
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0–10)	
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0	
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0	
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0	
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu na duże przedsiębiorstwa.							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Projekt nie określa zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, w związku z czym projektodawca odstąpił od analiz i oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, wskazanych w art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162).							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Pozytywny wpływ na sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny z uwagi na poszerzenie możliwości zwolnienia z odpłatności za pobyt krewnego w domu pomocy społecznej.							

	osoby niepełnosprawne, osoby starsze	Projekt z uwagi na swój charakter nie zawiera regulacji oddziałujących na osoby niepełnosprawne oraz osoby starsze.
Niemierzalne		
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu		
<input type="checkbox"/> nie dotyczy		
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegółowo w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy	
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne: ...	<input checked="" type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input checked="" type="checkbox"/> inne: zwiększenie liczby wniosków o zwolnienie z wnoszenia opłat za pobyt wstępnego w domu pomocy społecznej	
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input checked="" type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy	
9. Wpływ na rynek pracy		
Wejście w życie ustawy nie spowoduje skutków związanych z rynkiem pracy.		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne: ...	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
Omówienie wpływu	Projekt nie będzie oddziaływał na przedmiotowe obszary.	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
Przewiduje się, że projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
Wskaźnikiem efektywności regulacji może być liczba decyzji zwalniających od opłat na pobyt mieszkańca w DPS na podstawie art. 64 i art. 64a ustawy o pomocy społecznej.		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		
Brak załączników.		

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej (UD236)

I. KONSULTACJE PUBLICZNE

Projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej (UD236) został przekazany do zaopiniowania przez wskazanych poniżej partnerów społecznych:

1) na podstawie art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 263) do: Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych;

2) na podstawie art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1809) do: Konfederacji „Lewiatan”, Związku Pracodawców Business Centre Club, Związku Rzemiosła Polskiego, Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto projekt został przesłany do konsultacji publicznych z następującymi podmiotami: Radą Pomocy Społecznej, Stowarzyszeniem Samorządowych Ośrodków Pomocy Społecznej „Forum”, Polskim Komitetem Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu, Ogólnopolską Federacją Organizacji Pozarządowych, Ogólnopolskim Stowarzyszeniem Powiatowych i Miejskich Ośrodków Pomocy Rodzinie „Centrum”, Ogólnopolskim Stowarzyszeniem Miejskich i Gminnych Ośrodków Pomocy Społecznej „Razem”, Polską Federacją Związkową Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej, Zarządem Głównego Związku Zawodowego Pracowników Socjalnych, Federacją Związków Zawodowych Pracowników Ochrony Zdrowia i Pomocy Społecznej.

Federacja Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia „Porozumienie Zielonogórskie” nie zgłosiła uwag do projektu. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Miejskich i Gminnych Ośrodków Pomocy Społecznej „Razem” oraz Polska Federacja Związkowa Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej wydały pozytywną opinię do projektu. Pozostałe podmioty nie przedłożyły stanowiska.

II. OPINIOWANIE

Projekt został przekazany do zaopiniowania następującym podmiotom: Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

Rzecznik Praw Dziecka wyraził stanowisko aprobujące. Zastrzeżenia przedstawił Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych:

Treść uwagi zgłoszonej przez Prezesa UOKiK	Stanowisko wnioskodawcy
Wyjaśnienia wymaga w oparciu o jakie konkretnie informacje oraz dokumenty dołączane do wniosku o częściowe lub całkowite zwolnienie z opłaty za pobyt	Zgodnie z projektowanym art. 64 pkt 7 ustawy o pomocy społecznej o zwolnienie z obowiązku opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej będzie się mogła ubiegać osoba obowiązana do wnoszenia opłaty, jeżeli 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

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej (UD236)

mieszkańca w domu pomocy społecznej podejmowana będzie decyzja o uwzględnienie bądź odrzucenie przedmiotowego wniosku. Pozostawienie w przepisach ustawy sformułowania dającego pełną dowolność co do zakresu dokumentów jakie mogą pozyskiwać Ośrodki Pomocy Społecznej, może prowadzić do przekazywania tym podmiotom danych osobowych zbędnych i nadmiarowych, co nie jest zgodne z zasadą minimalizacji danych osobowych określoną w art. 5 ust. 1 pkt c) rozporządzenia 2016/679 stanowiącą, iż dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane. Opiniowany przepis nie wymienia ani zakresu dokumentów jakie wnioskodawca powinien dołączyć do wniosku o zwolnienie z opłat, ani innych możliwości wykazania swojego uprawnienia do takiego zwolnienia. Sformułowanie „w szczególności” bowiem sugeruje, że dołączanie dokumentów jest jedną z możliwości na potwierdzenie tych uprawnień.

Przy tak przyjętej konstrukcji przepisu, Ośrodki Pomocy Społecznej podczas weryfikacji uprawnień do zwolnienia z opłat będą mogły pozyskiwać dane

wnoszenia opłaty. Projektowana nowelizacja uwzględni tym samym, iż dorosłe dzieci rodziców, którzy względem nich w sposób rażący zaniedbywali obowiązki rodzicielskie, doprowadzając tym do ustania więzi rodzinnych, zasługują na ochronę państwa i powinni zostać objęci możliwością zwolnienia z opłaty bez względu na ich sytuację materialną.

Jednocześnie w myśl obowiązującego art. 64 ustawy osoby wnoszące opłatę lub obowiązane do wnoszenia opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej można zwolnić z tej opłaty częściowo lub całkowicie, na ich wniosek, po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Wywiad środowiskowy to szczególny rodzaj dowodu przewidziany w ustawie. Składa się on na postępowanie wyjaśniające, poprzedzające rozstrzygnięcie sprawy dotyczącej świadczeń i stanowi sposób zbierania informacji, swoisty tryb postępowania dowodowego. W myśl art. 107 ustawy rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się w celu ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin, w tym obowiązanych do ponoszenia wydatków na udzielenie pomocy osobie bliskiej. Szczegółowe kwestie dotyczące przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 8 kwietnia 2021 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. poz. 893), które wskazuje m. in. termin przeprowadzenia wywiadu (co do zasady 14 dni roboczych od dnia powzięcia wiadomości o konieczności jego przeprowadzenia) oraz stanowi, że celem wywiadu jest dokonanie przez pracownika socjalnego analizy i diagnozy sytuacji danej osoby lub rodziny i sformułowanie wniosków z nich wynikających. Wnioski zawiera się w kwestionariuszu, przy czym w doktrynie wskazuje się na konieczność rozdzielenia dwóch instytucji proceduralnych: przeprowadzenia wywiadu i wypełnienia kwestionariusza. Wywiad jest sposobem pozyskiwania informacji i zbierania materiału dowodowego w sprawie, natomiast kwestionariusz jest sposobem utrwalania zebranych informacji, szczególną formą protokołu w rozumieniu k.p.a., mającą na celu uwzględnienie specyficznego charakteru postępowania w sprawach z zakresu pomocy społecznej.

Sytuację osoby i rodziny ustala się w wywiadzie na podstawie dokumentów określonych w art. 107 ust. 5b ustawy. Postępowanie w sprawach dotyczących świadczeń z pomocy społecznej w dużej mierze opiera się na oświadczeniach stron oraz na dokumentach urzędowych. Warto zaznaczyć, że dokumentom urzędowym Kodeks postępowania administracyjnego przyznaje zwiększoną moc dowodową. Dokumenty te stanowią dowód na to, co zostało w nich urzędowo stwierdzone, pod warunkiem, że zostały sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe. Jeżeli zaś przepis nie wymaga urzędowego zaświadczenia określonych faktów lub stanu prawnego, organ prowadzący postępowanie odbiera od strony oświadczenie, złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Ustalenie danych w wywiadzie następuje w szczególności na podstawie takich dokumentów, jak: dowód osobisty, skrócony odpis aktu urodzenia dziecka, decyzje o przyznaniu renty lub emerytury, orzeczenie o niepełnosprawności, zaświadczenie o wysokości wynagrodzenia i okresie zatrudnienia, zaświadczenie o powierzchni gospodarstwa rolnego i hektarach przeliczeniowych, decyzja o uznaniu lub odmowie uznania za osobę bezrobotną, oświadczenie o stanie majątkowym. Trzeba zaznaczyć, że katalog ustanowiony

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej (UD236)

osobowe w zakresie szerszym niż jest to niezbędne do realizacji określonych przepisami celów.

Warto wskazać także, że obowiązujące już przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2020 r., poz. 1876) nie określają zakresu danych osobowych jakie należy zamieszczać we wniosku o częściowe lub całkowite zwolnienie z opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej. Kwestia ta nie została także uregulowana w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz. U. 2018 r. poz. 734).

Zakres danych osobowych, jakie należy zamieszczać we wniosku o zwolnienie z opłat za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej, wykaz dokumentów jakie należy dołączyć do tego wniosku oraz inne sposoby wykazywania uprawnień - powinny zostać określone w przepisach prawa. Zgodnie bowiem z przepisami rozporządzenia 2016/679 dane osobowe powinny być przetwarzane zgodnie z zasadami: zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości; ograniczenia celu;

przez art. 17 ust. 5b nie jest katalogiem zamkniętym, na co wskazuje ust. 5d, dopuszczający możliwość przedłożenia innych dokumentów pozwalających ustalić okoliczności mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Projektowana w art. 64 pkt 7 ustawy regulacja zakłada – jak wskazano uprzednio – konieczność wykazania przez osobę obowiązującą do ponoszenia opłaty za pobyt pensjonariusza w domu pomocy społecznej rażącego naruszenia względem niej przez osobę kierowaną do domu pomocy społecznej lub mieszkańca domu obowiązku alimentacyjnego lub innych obowiązków rodzinnych. Pojęcie to obejmuje obowiązki szczegółowo zdefiniowane w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dotyczących wykonywania władzy rodzicielskiej i relacji pomiędzy rodzicem a dzieckiem. Jego treść znajduje ponadto rozwinięcie w doktrynie prawnej. I tak wśród obowiązków rodzinnych wskazać należy:

- obowiązek wzajemnego szacunku i wspierania się rodziców i dzieci (art. 87 KRO),
- obowiązek wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka z poszanowaniem jego godności i praw (art. 95 § 1 KRO),
- obowiązek troszczenia się o fizyczny i duchowy rozwój dziecka (art. 96 § 1 KRO),
- obowiązek przygotowania dziecka do pracy dla dobra społeczeństwa odpowiednio do jego uzdolnień (art. 96 § 1 KRO),
- obowiązek rodziców i dzieci utrzymywania ze sobą kontaktów (art. 113 KRO),
- obowiązek dopełnienia czynności związanych ze zgłoszeniem dziecka do szkoły, obowiązek zapewnienia regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia szkolne, czy obowiązek zapewnienia dziecku warunków umożliwiających przygotowywanie się do zajęć szkolnych (art. 40 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082).

Zgodnie z powszechnie przyjętym w doktrynie poglądem do kategorii obowiązków rodzinnych można zaliczyć zarówno obowiązki wynikające z przepisów prawa (np. obowiązek alimentacyjny, obowiązki wynikające z KRO), jak i powinności czysto społeczne lub moralne (Jerzy Ciszewski (red.) i Jakub Knabe, Komentarz do art. 1008 Kodeksu cywilnego). W pojęciu niedopełnienia obowiązków rodzinnych mieści zaś się takie zachowanie, które prowadzi do faktycznego zerwania kontaktów rodzinnych i ustania więzi uczuciowej, normalnej w stosunkach rodzinnych (wyrok SN z dnia 7 listopada 2002 r., sygn. II CKN 1397/00, LEX nr 75286; wyrok SA w Krakowie z dnia 27 lutego 2014 r., sygn. I ACa 1201/12, LEX nr 1623875; Elżbieta Skowrońska-Bocian i Jacek Wierciński, Komentarz do art. 1008 Kodeksu cywilnego).

Mając na uwadze powyższe, jak również uwzględniając cel i zakres projektowanego art. 64 pkt 7 ustawy, założyć należy, iż dokumentem mogącym stanowić dowód w sprawie będzie np. wniosek wierzyciela o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w sprawie o alimenty, postanowienie komornika o egzekucji alimentów, *postanowienie o umorzeniu* lub odmowie wszczęcia *postępowania* karnego z art. 209 kk, zażalenie osoby obowiązanej do ponoszenia opłaty za pobyt pensjonariusza w domu pomocy społecznej na takie *postanowienie, wniosek o ustalenie miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego*, korespondencja prowadzona pomiędzy osobą obowiązującą a pensjonariuszem w sprawie kontaktów. Możliwy do wykorzystania na gruncie projektowanego przepisu katalog dokumentów nie nadaje się do zdefiniowania w sposób

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej (UD236)

<p>minimalizacji danych i ograniczenia przechowywania.</p> <p>Przepisy prawa regulujące problematykę przetwarzania danych osobowych powinny zaś być kształtowane w sposób zapewniający zachowanie powyższych zasad, by nie prowadziły w konsekwencji do pozyskiwania i dalszego przetwarzania nadmiarowych danych osobowych. Projektodawca ma obowiązek tworzenia przepisów w sposób zapewniający stosowanie przepisów rozporządzenia 2016/679, jego rolą jest bowiem wyznaczenie wszystkim podmiotom wykonującym jakiegokolwiek operacje na danych osobowych, począwszy od ich pozyskiwania po ich usuwanie, przepisów zgodnych ze standardami wynikającymi z rozporządzenia 2016/679. W ten sposób - tworzone i wprowadzane są do przepisów prawa krajowego – normy zapewniające stosowanie oraz zapewniające, że wykonawcy tych norm przetwarzają dane osobowe zgodnie z przepisami o ochronie danych osobowych. Stosowanie w polskim porządku prawnym rozporządzenia 2016/679 ma przyczyniać się do zapewnienia poszanowania przepisów z zakresu ochrony danych osobowych, a w</p>	<p>wyczerpujący, zważywszy na wielość i różnorodność stanów faktycznych wymagających uwzględnienia w sprawie z zakresu pomocy społecznej, prowadzonej na podstawie ww. regulacji. Projektowanie zamkniętego katalogu takich dokumentów nie byłoby z resztą uzasadnione, mając na uwadze przyjętą przez ustawodawcę koncepcję wyrażoną w art. 17 ust. 5b ustawy.</p> <p>Dodatkowo wymaga podkreślenia, że w większości przypadków organowi pozostawia się wybór formy dokumentowania danych, mogą one przyjąć postać zaświadczeń lub oświadczeń. Dopuszczalność zastępowania zaświadczeń oświadczeniami jest wyrazem zmian zachodzących w postępowaniu administracyjnym, które zmierzają w kierunku szerszego wykorzystania oświadczeń, co dotyczy również pomocy społecznej. W pewnych sytuacjach przyjmowanie oświadczeń jest nie tylko dozwolone, ale wręcz konieczne. Dotyczy to osób poszkodowanych w wyniku zdarzeń losowych, klęsk żywiołowych lub sytuacji kryzysowych występujących na masową skalę, których dokumenty potwierdzające ich sytuację życiową uległy zniszczeniu. Podobnie należy postąpić w sytuacji, gdy strona deklaruje nieosiąganie dochodów, a także gdy otrzymuje środki pieniężne od osób bliskich. Zazwyczaj dobrowolnie świadczona pomoc na rzecz członków rodziny nie jest dokumentowana.</p> <p>Jak przyjmuje się również w orzecznictwie sądów administracyjnych, rodzinny wywiad środowiskowy jest niewątpliwie najważniejszym dowodem w postępowaniu w sprawie przyznania świadczeń z pomocy społecznej. Ta obligatoryjna forma postępowania wyjaśniającego wymaga od strony szczególnej aktywności, z uwagi bowiem na charakter ustaleń odnoszących się do sfery ściśle osobistej trudno ją zastąpić innymi środkami dowodowymi (wyrok WSA w Białymstoku z 10.01.2012 r., II SA/Bk 659/11, LEX nr 1104498; wyrok NSA z 19.04.2011 r., I OSK 60/11, LEX nr 1081038).</p> <p>Mając na uwadze, że rodzinny wywiad środowiskowy ma ukazać w sposób wszechstronny sytuację osoby i rodziny, której dotyczy postępowanie przed organem pomocy społecznej, ustawodawca za zasadne uznał otwarcie katalogu dokumentów pozwalających ustalić okoliczności mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Jednocześnie – jak słusznie zauważono w stanowisku Pana Prezesa do projektu – obecnie obowiązujące przepisy ustawy o pomocy społecznej nie określają zakresu danych osobowych, jakie należy zamieszczać we wniosku o zwolnienie z opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej. Jak wskazuje się w orzecznictwie, art. 107 ust. 1 i 4 ustawy pozwalają przyjąć, że wywiad środowiskowy jest szczególnie doniosłym i obligatoryjnym rodzajem dowodu, pozwalającym na zebranie informacji o sytuacji strony, stanowiącym dla organu pomocy społecznej konieczne i podstawowe źródło informacji o sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej osoby ubiegającej się o świadczenia, będąc podstawą ustaleń faktycznych dokonywanych w decyzji administracyjnej i poddawanych prawnej ocenie (m. in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 1 sierpnia 2019 r., sygn. II SA/Po 876/18, LEX nr 2712405). Ustawodawca nie wprowadza zatem żadnego ograniczenia zakresu dokumentów ani danych, na podstawie których organ pomocy społecznej wydaje rozstrzygnięcie w sprawie. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 sierpnia 2016 r. (sygn. I OSK 150/16, LEX nr 2142140), rodzinny wywiad środowiskowy z art. 107 ust. 1 i dokonana w nim ocena, stanowi podstawę do rozstrzygnięcia o udzielanej pomocy społecznej. Obliguje do tego organ wyrażona w art. 7 k.p.a. zasada prawdy obiektywnej odnosząca się w równym stopniu do</p>
--	---

Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej (UD236)

<p>konsekwencji do zwiększenia ochrony danych osobowych osób, których dane dotyczą. Przyjęcie przepisów, które przejdą pozytywnie test zgodności także z przepisami o ochronie danych osobowych, którego elementem powinna być ocena skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych, wpływa w istotny sposób na budowanie wysokich standardów ochrony danych przez stosujących je administratorów.</p>	<p>zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego, jak i do stosowania norm prawa materialnego, to jest do całokształtu przepisów prawnych służących załatwieniu sprawy.</p> <p>Przedstawiając powyższe należy uznać, iż uwaga sformułowana w stanowisku Pana Prezesa wykracza poza zakres projektu, bowiem dotyczy w istocie przyjętego przez ustawodawcę sposobu regulacji, uzasadnionego w świetle jej celu i niedającego dotychczas podstaw do jego negatywnej weryfikacji. Na marginesie wskazać trzeba, że dokumenty i informacje mogą być w toku postępowania w sprawie dotyczącej pomocy społecznej dobrowolnie ujawnione przez osobę zainteresowaną, a – jak wskazuje się w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), dalej: rozporządzenie 2016/679 – aby przetwarzanie danych było zgodne z prawem, powinno się odbywać na podstawie zgody osoby, której dane dotyczą.</p>
---	--

III. OPINIOWANIE PRZEZ KWRiST

Projekt ustawy był przedmiotem opiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Komisja w dniu 30 sierpnia 2021 r. wydała opinię pozytywną z uwagą dotyczącą niedoszacowania skutków finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego.

IV. KOMITET SPOŁECZNY RADY MINISTRÓW

Projekt ustawy został uzgodniony przez Komitet Społeczny Rady Ministrów w trybie obiegowym w dniu 14 września 2021 r.

V. STAŁY KOMITET RADY MINISTRÓW

Projekt ustawy został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów w dniu 8 października 2021 r.

VI. OBOWIĄZEK PRZEDSTAWIENIA WŁAŚCIWYM INSTYTUCJOM UE

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia

VII. LOBBING

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt został zamieszczony na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny. Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.