

---

dnia 30.09.05.2024 r.

**Szanowna Pani**  
**Agnieszka Dziemianowicz-Bąk**  
**Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej**

*Szanowna Pani,*

w imieniu członków składamy na ręce Pani Ministry **projekt zmiany ustawy o pomocy społecznej** w zakresie umożliwiającym uzyskanie chociażby częściowej rekompensaty kosztów utrzymania osób przebywających w domach pomocy społecznej z ich własnego majątku lub z majątku, jaki został przekazany osobom trzecim, najczęściej członkom rodziny tych osób, w okresie bezpośrednio poprzedzającym umieszczenie w domu pomocy społecznej.

Koszty finansowania pobytu podopiecznych w domach pomocy społecznej w coraz większym zakresie obciążają samorządy gmin. Dla wielu jednostek samorządu terytorialnego, są to koszty przekraczające ich możliwości budżetowe, powodujące zwiększanie się długu publicznego. Sytuacja z miesiąca na miesiąc staje się coraz trudniejsza, a dla mniejszych gmin każda kolejna osoba umieszczana w domu pomocy społecznej oznacza konieczność weryfikacji budżetu i poczynienia oszczędności w innych obszarach działalności.

Jednocześnie należy mieć na uwadze okoliczność, że osoby kierowane do domów pomocy społecznej niejednokrotnie dysponują majątkiem, który pozwoliłby na chociaż częściowe pokrycie kosztów, które w tym momencie ponoszą gminy. W wielu przypadkach majątek ten jest przekazywany członkom rodziny, a czasami nawet osobom trzecim niespokrewnionym z daną osobą bezpośrednio przed wszczęciem postępowania w przedmiocie skierowania i umieszczenia w domu pomocy społecznej.

**W imieniu** prosimy o zapoznanie się  
**z przygotowanym przez nasze** projektem i uzasadnieniem oraz podjęcie działań  
**w celu zmian przepisów ustawy.**

---

---

jest jednostką integracyjno-edukacyjno-konsultacyjną, działającą przy Podkarpackim Ośrodku Samorządu Terytorialnego, który jest ośrodkiem regionalnym Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

Celem działania jest doskonalenie poziomu i sprawności funkcjonowania jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, poprzez integrację ich przedstawicieli, wymianę doświadczeń i dobrych praktyk oraz prezentowanie opinii członków wobec innych instytucji czy organizacji. Ten ostatni realizowany jest m. in. poprzez wyrażanie stanowisk w sprawie obowiązujących aktów prawnych. zreszta obecnie 83 członków- dyrektorów i kierowników OPS i PCPR z terenu województwa podkarpackiego.

---

Projekt

**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 (.....) wprowadza się następujące zmiany:

1) W art. 54 po ust. 4 dodaje się ust. 5 o następującym brzmieniu:

„5. W przypadku, gdy osoba, o której mowa w ust. 1, jest wyłącznym właścicielem nieruchomości zabudowanej lub niezabudowanej, kierownik ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych - dyrektor centrum usług społecznych mogą uzależnić skierowanie tej osoby do domu pomocy społecznej od zawarcia umowy, o której mowa w art. 103 ust. 1a, w szczególności w przypadku, gdy osoba ta nie ma małżonka, wstępnych ani zstępnych, którzy wyrażają wolę zawarcia umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2”.

2) W art. 103 po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b o następującym brzmieniu:

„1a. Po wszczęciu postępowania w przedmiocie skierowania osoby, o której mowa w art. 54 ust. 5 do domu pomocy społecznej, kierownik ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych - dyrektor centrum usług społecznych oraz kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie może zawrzeć z tą osobą umowę, na mocy której zobowiąże się ona do przeniesienia własności nieruchomości stanowiącej jej własność na rzecz gminy, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 3”.

„1b. Nieuzasadniona odmowa zawarcia przez osobę, o której mowa w art. 54 ust. 5 umowy, o której mowa w ust. 1a stanowi podstawę do odmowy skierowania tej osoby do domu pomocy społecznej”.

3) W art. 110 po ust. 5 dodaje się ust. 5a i 5b o następującym brzmieniu:

„5a. W przypadku, gdy osoba, o której mowa w art. 54 ust. 1 dokonała na rzecz osoby trzeciej nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości w terminie 2 lat od daty wszczęcia postępowania w przedmiocie skierowania tej osoby do domu pomocy społecznej, kierownik ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych - dyrektor centrum usług społecznych, może wytoczyć powództwo o uznanie czynności prawnej, na podstawie której doszło do przeniesienia własności nieruchomości za bezskuteczną w stosunku do gminy, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 3”.

„5b. Osoba trzecia, która stała się właścicielem nieruchomości wskutek czynności prawnej osobę, o której mowa w art. 54 ust. 1, może zwolnić się od zadośćuczynienia roszczeniu gminy, o którym mowa w ust. 5a, jeżeli zawrze z kierownikiem ośrodka pomocy społecznej albo dyrektorem centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, umowę, o której mowa w art. 103 ust. 1a oraz ust. 2”.

**Art. 2.** Do postępowań 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 60 dni od dnia ogłoszenia.

### Uzasadnienie projektu:

Mając na uwadze zmieniającą się sytuację demograficzno-społeczną związaną z ogólnym podwyższeniem wieku społeczeństwa oraz dynamicznie rosnącą liczbę osób kierowanych i umieszczanych w domach pomocy społecznej, koniecznym jest podjęcie działań legislacyjnych, zmierzających do dokonania zmian w przepisach ustawy z dnia 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (określana dalej jako u.p.s.) w zakresie umożliwiającym uzyskanie chociażby częściowej rekompensaty kosztów utrzymania osób przebywających w domach pomocy społecznej z ich własnego majątku lub z majątku, jaki został przekazany osobom trzecim, najczęściej członkom rodziny tych osób, w okresie bezpośrednio poprzedzającym umieszczenie w domu pomocy społecznej.

Należy podkreślić, że koszty finansowania pobytu podopiecznych w domach pomocy społecznej w coraz większym zakresie obciążają samorządy gmin. Dla wielu jednostek samorządu terytorialnego, są to koszty przekraczające ich możliwości budżetowe, powodujące zwiększanie się długu publicznego. Sytuacja z miesiąca na miesiąc staje się coraz trudniejsza, a dla mniejszych gmin każda kolejna osoba umieszczana w domu pomocy społecznej oznacza konieczność weryfikacji budżetu i poczynienia oszczędności w innych obszarach działalności.

Jednocześnie należy mieć na uwadze okoliczność, że osoby kierowane do domów pomocy społecznej niejednokrotnie dysponują majątkiem, który pozwoliłby na chociaż częściowe pokrycie kosztów, które w tym momencie ponoszą gminy. W wielu przypadkach majątek ten jest przekazywany członkom rodziny, a czasami nawet osobom trzecim, niespokrewnionym z daną osobą, bezpośrednio przed wszczęciem postępowania w przedmiocie skierowania i umieszczenia w domu pomocy społecznej.

Obowiązujące aktualnie rozwiązania nie stanowią wystarczających instrumentów pozwalających na uzyskanie przez gminy zwrotu chociażby części wydatków ponoszonych na utrzymanie swoich podopiecznych w domach pomocy społecznej. Należy przy tym podkreślić, że nie budzą wątpliwości przepisy normujące odpłatność pokrywaną z dochodu pensjonariusza (70% dochodu) czy członków jego najbliższej rodziny (nadwyżka ponad 300% kryterium dochodowego). Regulacje te funkcjonują w praktyce od dłuższego czasu i należy je ocenić pozytywnie. Większe problemy dotyczą kwestii egzekucji przedmiotowych opłat od członków rodziny osoby umieszczonej, ale kolejne nowelizacje ustawy w pewnym zakresie usprawniły także ten aspekt problemu. Niemniej jednak są to rozwiązania niewystarczające.

Propozycje wskazane w ramach przedmiotowej inicjatywy ustawodawczej miałyby dotyczyć zasadniczo trzech obszarów (regulacji).

Pierwsza z nich to kwestia przesłanek do umieszczenia w domu pomocy społecznej, czyli regulacji art. 54 u.p.s. i postulat uzależnienia skierowania strony do DPS od zawarcia określonej umowy dotyczącej jej majątku, zwłaszcza nieruchomości (umowa przekazania nieruchomości), o ile strona jest jego właścicielem w dacie złożenia wniosku inicjującego postępowanie. Zmiana ta zapobiegłaby sytuacjom, w którym organy pomocy społecznej wiedzą, że strona dysponuje określonym majątkiem, a jednocześnie nie mają prawnej możliwości odmowy wszczęcia postępowania i finalnie skierowania strony do domu pomocy społecznej, jeżeli spełnia ustawowe przesłanki, tj. wymaga całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, a jednocześnie nie może samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu i nie można jej zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych. Oczywiście wprowadzenie możliwości uzależnienia wydania decyzji pozytywnej od zawarcia umowy, w której strona dokonałaby rozporządzenia swoim majątkiem nie oznacza, że osoby, które tym majątkiem nie dysponują zostaną pozbawione szansy na umieszczenie w domu pomocy społecznej. Warunek ten dotyczyłby wyłącznie osób, będących właścicielami nieruchomości, których własność jest jednoznacznie potwierdzona i które mają możliwość zawarcia stosownej umowy. Zmiany w zakresie art. 54 u.p.s. nie mają prowadzić do umożliwienia organom pomocy społecznej stosowania „szantażu” wobec stron postępowania, ale mają na celu urzeczywistnienie pewnej ekwiwalentności świadczeń. Jeżeli strona dysponuje majątkiem, który pozwala na pokrycie – chociażby częściowo – kosztów pobytu w domu pomocy społecznej, to majątek ten powinien być w tym celu wykorzystany.

Jednocześnie należy zastrzec, że nie w każdym przypadku kierowania do domu pomocy społecznej, nawet jeżeli osoba kierowana jest wyłącznym właścicielem nieruchomości, zawarcie analizowanej umowy będzie celowe i zasadne. Dlatego też proponuje się wprowadzenie do przepisu zastrzeżenia, zgodnie z którym zawarcie umowy powinno nastąpić w szczególności wówczas, gdy osoba kierowana nie ma małżonka, wstępnych ani zstępnych, którzy wyrażają wolę zawarcia umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 u.p.s. Jeżeli bowiem członkowie rodziny osoby kierowanej do domu pomocy społecznej wyrażają wolę zawarcia umowy w przedmiocie ustalenia odpłatności za pobyt osoby kierowanej do domu pomocy społecznej w tymże domu, wówczas rozwiązaniem bardziej właściwym ze społecznego punktu widzenia będzie ustalenie zasad ponoszenia tych kosztów w drodze umowy, o której mowa

w art. 103 ust. 2 u.p.s. i zaniechanie żądania zawarcia przedmiotowej umowy z osobą kierowaną do domu pomocy społecznej.

Drugi obszar to modyfikacja art. 103 u.p.s. polegająca na rozszerzeniu i wyraźnym uregulowaniu zakresu przedmiotowego umów, jakie mogą być zawierane z podopiecznym lub członkami jego rodziny w związku z finansowaniem pobytu w domu pomocy społecznej. Zmiana ta jest konsekwencją pkt 1 i pozostaje z nim w ścisłym związku. Z uwagi na doniosłość przedmiotowych propozycji w sferze prawa cywilnego, organy muszą dysponować wyraźną podstawą prawną do zawarcia z podopiecznym lub członkiem rodziny stosownej umowy – nie tylko w zakresie ponoszenia odpłatności w określonej wysokości (jak jest to obecnie), ale także w zakresie przeniesienia na gminę własności nieruchomości. W chwili obecnej zawarcie takiej umowy mogłoby być kwestionowane. Wydaje się, że przepisy kodeksu cywilnego nie stanowią wystarczającej podstawy prawnej do ich zawierania. Dlatego też w art. 103 u.p.s. proponuje się wprowadzenie ust. 1a, który stanowi, że po wszczęciu postępowania w przedmiocie skierowania osoby, o której mowa w art. 54 ust. 5 do domu pomocy społecznej, kierownik ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych - dyrektor centrum usług społecznych oraz kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie może zawrzeć z tą osobą umowę, na mocy której zobowiąże się ona do przeniesienia własności nieruchomości stanowiącej jej własność na rzecz gminy, która będzie zobowiązana do ponoszenia odpłatności za pobyt tej osoby w domu.

Jednocześnie zasadnym jest wprowadzenie jednoznacznej podstawy prawnej do wydania przez organ pomocy społecznej decyzji odmawiającej skierowania danej osoby do domu pomocy społecznej w sytuacji, gdy osoba ta odmawia zawarcia wskazanej wyżej umowy, przy czym odmowa ta ma charakter nieuzasadniony. Zaznaczyć należy przy tym, że organ pomocy społecznej będzie musiał każdorazowo ocenić, jakie konsekwencje może spowodować wydanie decyzji odmownej dla osoby, której dotyczy postępowanie, a w szczególności czy nie przyczyni się to do powstania zagrożenia dla życia i zdrowia tej osoby. Dlatego też rozwiązania prawne w tym zakresie muszą opierać się na uznaniu administracyjnym.

Trzeci obszar to przyznanie organom pomocy społecznej legitymacji do wnoszenia powództw o uznanie wobec gminy bezskuteczności umów dotyczących przeniesienia własności

nieruchomości zawartych w okresie 2 lat od dnia wszczęcia postępowania w przedmiocie skierowania i umieszczenia w domu pomocy społecznej osoby, która w wyniku zawarcia takiej umowy wyzbyła się majątku, faktycznie pozbawiając gminy możliwości zawarcia właściwej umowy (na wzór skargi paulińskiej regulowanej w przepisach Kodeksu cywilnego). Wprowadzenie przedmiotowych regulacji pozwoliłoby skutecznie podważać przypadki celowego i świadomego wyzbywania się majątku przez osoby, które wyrażają wolę skierowania do domu pomocy społecznej celem uchronienia członków rodziny przed ewentualnym ponoszeniem odpłatności z ich pobyt w placówce. Bez przedmiotowej regulacji, wyżej proponowane rozwiązania mogą bowiem okazać się iluzoryczne. Możliwość, wynikająca z przedmiotowej regulacji, obejmowałaby przede wszystkim umowy darowizny, ale mogłaby zostać wykorzystana np. w odniesieniu do umów dożywocia lub innych podobnych konstrukcji prawnych, których celem było oczywiste wyzbycie się majątku.

Oczywiście koniecznym jest wprowadzenie mechanizmu prawnego pozwalającego na uniknięcie procesu sądowego oraz poczynienie stosownych ustaleń między organem pomocy społecznej, a osobą trzecią, która nabyła nieodpłatnie nieruchomość od osoby kierowanej do domu pomocy społecznej. Dlatego proponuje się wprowadzenie regulacji prawnej, w oparciu o którą osoba trzecia, która stała się właścicielem nieruchomości wskutek czynności prawnej dokonanej z osobą kierowaną do domu pomocy społecznej może zwolnić się od zadośćuczynienia roszczeniu gminy o uczynienie tej czynności bezskuteczną, jeżeli zawrze z kierownikiem ośrodka pomocy społecznej albo dyrektorem centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, umowę, o której mowa w art. 103 ust. 2. Osoba taka zobowiązałaby się wówczas do pokrycia całości lub części kosztów pobytu osoby kierowanej w domu pomocy społecznej w tymże domu, a organ zaniechałby kierowania do sądu powództwa w tym zakresie. Jednocześnie zasadnym jest pozostawienie stronom swobody w zakresie ukształtowania treści takiej umowy, a w szczególności okresu jej trwania i ewentualnych konsekwencji braku płatności ze strony osoby trzeciej. Okoliczności te wymagają każdorazowo indywidualnych ustaleń, w zależności od sytuacji majątkowej osoby trzeciej, ale także wartości darowanej jej nieruchomości.

Powyższe propozycje mają charakter ogólny i wymagają konkretyzacji w trakcie realizacji procesu legislacyjnego. Powinny stanowić przedmiot szerokich konsultacji społecznych, skierowanych zwłaszcza do jednostek samorządu terytorialnego oraz instytucji i podmiotów związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej. W trakcie prac zmiany te mogłyby



zostać doprecyzowane i zmodyfikowane. Propozycja ma na celu wyznaczenie ogólnego kierunku zmian i zarysowania problemów, które wymagają w ocenie autorów projektu pilnej inicjatywy ustawodawczej. Osób kierowanych do domów pomocy społecznej nie będzie mniej, ale coraz więcej. Tym samym koszty ich utrzymania także będą coraz większe. Zmiany legislacyjne w tym zakresie są niezbędne i wydają się być jednym z najważniejszych, jeżeli nie najważniejszym problemem pomocy społecznej.

W projekcie ustawy przewidziano, że ustawa wejdzie w życie po upływie 60 dnia od dnia ogłoszenia. Przewidywany termin wejścia w życie ustawy po upływie 60 dni od dnia ogłoszenia jest wystarczający z punktu widzenia możliwości przygotowania się adresatów norm, których dotyczą projektowane przepisy.

Zawarte w projekcie ustawy regulacje nie będą miały wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

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 sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Brak jest możliwości podjęcia alternatywnych środków osiągnięcia celu projektowanej regulacji w stosunku do działań legislacyjnych.

#### Uzasadnienie ekonomiczne:

Proponowane zmiany nie spowodują żadnego obciążenia fiskalnego dla budżetu centralnego ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wręcz przeciwnie, założeniem projektu jest odciążenie budżetów gmin, które na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.s. są zobowiązane do ponoszenia przeważającej części kosztów pobytu mieszkańców tychże gmin w domach pomocy społecznej.

Szacuje się, że wprowadzenie przedmiotowych regulacji pozwoliłoby obniżyć koszty ponoszone przez gminy na utrzymanie podopiecznych w domach pomocy społecznej od kilku do nawet kilkudziesięciu procent rocznie.

Powyższe założenia przeanalizowano na przykładzie gminy Dębica. Łączna kwota wydatków związanych z ponoszeniem odpłatności za pobyt mieszkańców gminy w domu pomocy społecznej w 2019 r. wyniosła 508.784 zł. Liczba osób, które przebywały w 2019 r. w domach pomocy społecznej wynosiła 19. Zestawiając te liczby z danymi za 2010 r. należy wskazać, że liczba osób umieszczonych w domach pomocy społecznej wzrosła o 10 osób (w 2010 r. było to 9 osób), a kwota wydatków poniesionych na ten cel wzrosła ponad trzykrotnie (w 2010 r. była to kwota 149.000 zł). Łączne koszty związane z pobytem podopiecznych w domach pomocy społecznej od 2010 r. do 2019 r. wyniosły 2.735.944 zł (149.000 zł w 2010 r., 185.000 zł w 2011 r., 202.468 zł w 2012 r., 199.630 zł w 2013 r., 235.269 zł w 2014 r., 233.309 zł w 2015 r., 282.320 zł w 2016 r., 311.661 zł w 2017 r., 428.503 zł w 2018 r., 508.784 zł w 2019 r.).

Zakładając, że dwie spośród osób, które zostały skierowane do domów pomocy społecznej na przestrzeni wskazanych wyżej 10 lat zawarłyby z gminą umowy przenoszące własność nieruchomości stanowiących ich własność, a wartość tych nieruchomości wynosiłaby łącznie 100.000,00 zł, wówczas koszty finansowania pobytu podopiecznych w domach pomocy społecznej zmniejszyłyby się o blisko 4%. Oczywiście skala obniżenia analizowanych kosztów jest zależna od statusu materialnego osób kierowanych do domów. Należy mieć jednak na uwadze, że są to często osoby starsze, schorowane, pozostawione bez opieki ze strony członków rodziny lub w ogóle nie posiadające rodziny. W wielu przypadkach po śmierci tych osób, nieruchomości stanowiące ich własność przypadają w spadku dalekim krewnym, którzy w żaden sposób nie poczuli się do obowiązku zapewnienia jakiegokolwiek pomocy osobom, kierowanym do domów pomocy społecznej.