

Obowiązek ponoszenia opłaty za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej

Wprowadzenie

Opracowanie dotyczy jednego z elementów właściwych dla świadczenia z pomocy społecznej w postaci pobytu w domu pomocy społecznej, a mianowicie odpłatności za korzystanie z tego świadczenia w zakresie odnoszącym się do członków rodziny pensjonariusza. Jednocześnie celem opracowania jest wskazanie założeń, na których oparta jest konstrukcja tego obowiązku, oraz dokonanie ich oceny m.in. z perspektywy zasad i celów pomocy społecznej oraz ciążących na członkach rodziny obowiązkach w zakresie wzajemnego zaspokajania potrzeb życiowych i ich wpływu na kształt rozwiązań prawnych w systemie zabezpieczenia społecznego. Tak obrana perspektywa rozważań pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy regulacja prawna tytułowego obowiązku tworzy pewną spójną treściowo i aksjologicznie całość. Pozwala również wskazać pożądane kierunki jej wykładni lub nowelizacji.

Podjęta w opracowaniu problematyka nawiązuje do zagadnień, którymi Jubilat zajmował się w pracy orzeczniczej, piastując przez wiele lat stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Ma ona również doniosłe znaczenie społeczne i praktyczne. Jej podjęcie uzasadniają także ostatnie nowelizacje ustawy o pomocy społecznej¹.

1. Konstrukcja obowiązku ponoszenia opłaty za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej

Świadczenie w postaci pobytu w domu pomocy społecznej normują przepisy rozdziału II ustawy pt. „Domy pomocy społecznej”, stanowiące część Działu II ustawy poświęconego świadczeniom z pomocy społecznej, tj. przepisy art. 54-66 u.p.s. Z przepisów tych wynika, że pobyt w domu pomocy społecznej jest odpłatny oraz że ciężar pokrycia kosztów pobytu w domu pomocy społecznej nie obciąża wyłączenie świadczeniobiorcy, ale również m.in. wskazane w ustawie osoby mu bliskie.

¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r., t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm., dalej: u.p.s lub ustawa.

Analiza przepisów ustawy, prowadzona z uwzględnieniem ich kolejnych nowelizacji, skłania do wniosku, że konstrukcja obowiązku członków rodziny mieszkańca domu pomocy społecznej partycypowania w opłacie za jego pobyt w domu pomocy społecznej oparta jest na kilku, co warto podkreślić, niezmiennych założeniach. Należą do nich:

- 1) zasada, że obowiązek ten oparty jest na stosunku prawnorodzinnym wynikającym z małżeństwa lub pokrewieństwa,
- 2) zasada, że obowiązek ten ma następczy charakter wobec obowiązku mieszkańca domu pomocy społecznej,
- 3) zasada, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnego – uwarunkowany jest sytuacją życiową zobowiązanych, w tym zwłaszcza ich sytuacją dochodową,
- 4) zasada, że obowiązek ten wymaga konkretyzacji i indywidualizacji co do zasady w drodze umowy² oraz
- 5) zasada, że niewykonanie tego obowiązku nie skutkuje utratą przez mieszkańca prawa do pobytu w domu pomocy społecznej³.

1.1. Generalnie obowiązek członków rodziny partycypowania w kosztach pobytu osoby bliskiej w domu pomocy społecznej ma swoje uzasadnienie w istocie i znaczeniu rodziny jako najmniejszej komórki społecznej. Rodzina czuje się odpowiedzialna za swoich członków, ona najczęściej im pomaga. Obowiązek ten koresponduje również ze znaczeniem, jakie przypisuje się domom pomocy społecznej jako instytucjom pomocowym i opiekuńczym, oraz warunkom, od których ustawa uzależnia umieszczenie jednostki w domu pomocy społecznej. W obu przypadkach kluczowe znaczenie ma brak możliwości zapewnienia osobie wymagającej całodobowej opieki stosownych usług w środowisku przez rodzinę i gminę⁴. Z tej perspektywy obowiązek członków rodziny ponoszenia opłaty za pobyt jej członka w domu pomocy społecznej stanowi alternatywną formę wypełniania funkcji opiekuńczej rodziny w stosunku do opieki sprawowanej osobiście (tzw. opieki nieformalnej, krewniaczej) oraz instrument służący zachowaniu pożądanego kształtu rodziny i układu stosunków rodzinnych⁵.

Od początku obowiązywania ustawy członkami rodziny obowiązany do wnoszenia opłaty za pobyt mieszkańca domu pomocy był małżonek oraz zstępni przed wstępnymi (art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s.). Tytułowy obowiązek obciąża zatem

² W judykaturze spotkać można stanowisko, że konkretyzacja obowiązku co do zasady powinna nastąpić w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 59 ust. 1 u.p.s. (tak np.: wyrok WSA w Olsztynie z 5 kwietnia 2022 r., II SA/Ol 86/22, LEX nr 3338957).

³ P. Zaborniak, *Odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej – kwestie wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 9, s. 19.

⁴ Por. art. 54 ust. 1 u.p.s. Zob. również uzasadnienie do wyroku WSA w Krakowie z 10 grudnia 2019 r., III SA/Kr 1155/19, LEX nr 2754220 i przywołane tam judykaty oraz E. Bojanowska, *Instytucje pomocy społecznej dla seniorów*, [w:] E. Bojanowska, K. Chaczko, J. Krzyszkowski, E. Zdebska (red.), *Pomoc społeczna. Idea – rozwój – instytucje*, Warszawa 2022, s. 247, 252.

⁵ Por. W. Turnowiecki, *Polityka rodzinna*, [w:] R. Gabryszak, D. Magierka (red.), *Wprowadzenie do polityki społecznej*, Warszawa 2009, s. 165-166.

osoby, które łączy z pensjonariuszem domu pomocy społecznej stosunek prawnorodzinny wynikający z małżeństwa (więź prawna) lub pokrewieństwa (więzy krwi), a nie stosunek faktyczny, determinujący pojęcie rodziny w ujęciu przepisów ustawy o pomocy społecznej⁶.

Wyznaczenie kręgu zobowiązanych członków rodziny za pośrednictwem wskazanego wyżej kryterium formalnego bez wątpienia sprzyja jasności tego, od kogo organ może żądać wniesienia opłaty za pobyt osoby umieszczonej w domu pomocy społecznej. Choć wprost nie wynika to z przepisów ustawy, to kategorie osób zobowiązanych i kolejność, w jakiej zostały one wymienione w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. („małżonek, zstępni przed wstępnymi”), sugerują, że dla wyznaczenia członków rodziny zobowiązanych do partycypowania w opłacie za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej dla ustawodawcy decydujące znaczenie miało istnienie tytułu prawnego zobowiązującego dane osoby do zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych mieszkańca domu pomocy społecznej⁷.

Oparcie kręgu zobowiązanych członków rodziny na istnieniu tytułu prawnego zobowiązującego ich do zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych mieszkańca domu pomocy społecznej koresponduje, podobnie zresztą jak sam obowiązek świadczeniobiorcy partycypowania w kosztach pobytu w domu pomocy społecznej, z zasadą subsydiarności (pomocniczości) pomocy społecznej⁸. W świetle art. 2 ust. 1 u.p.s., w którym wyrażona została ta zasada, świadczenia z pomocy społecznej mają uzupełniać uprawnienia, zasoby i możliwości osoby potrzebującej⁹, w tym, jak powszechnie przyjmuje się w języku prawniczym, również uprawnienia alimentacyjne.

W kontekście prowadzonych rozważań warto podkreślić, że w judykaturze wyrażono zapatrywanie, iż źródłem i wzorcem wyznaczenia kręgu członków rodziny zobowiązanych do partycypowania w opłacie za pobyt osoby bliskiej w domu pomocy społecznej są przepisy kodeksu rodzinnego i opiekuńczego¹⁰ dotyczące szeroko rozumianego obowiązku alimentacyjnego¹¹. Nie wchodząc w szczegóły, w świetle przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, na wymienionych w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. członkach rodziny ciąży obowiązek wzajemnej pomocy i współdziałania (art. 27 k.r.o.) oraz obowiązek alimentacyjny *sensu stricto* (art. 128 k.r.o.), przy czym powinność małżonka zaspokajania potrzeb życiowych współmałżonka, traktowana w języku prawniczym jako obowiązek o charakterze alimentacyjnym¹², wyprzedza obowiązek alimentacyjny *sensu stricto* innych krewnych tego małżonka, w tym krewnych w linii prostej (por. art. 130 k.r.o.), zaś obowiązek alimentacyjny

⁶ W myśl art. 6 pkt 14 ustawy użyte w ustawie określenie rodzina oznacza osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące. Por. też: uzasadnienie do wyroku WSA w Łodzi z 21 maja 2021 r., II SA/Łd 129/21, LEX nr 3197552.

⁷ Por. P. Zaborniak, *Odpłatność...*, s. 19.

⁸ *Ibidem*, s. 18. Zob. też. K. Stopka, *Instytucja, cele i zasady pomocy społecznej*, [w:] E. Bojanowska [et al.] (red.), *Pomoc społeczna...*, s. 55.

⁹ Por. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2001, s. 418.

¹⁰ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r., t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1359 ze zm., dalej: k.r.o.

¹¹ Wyrok WSA w Kielcach z 10 stycznia 2019 r., II SA/Ke 759/18, LEX nr 2619010.

¹² Tak np. uchwała SN z 13 lipca 2011 r., III CZP 39/11, LEX nr 852349.

krewnych w linii prostej (wstępnych i zstępnych) wyprzedza obowiązek alimentacyjny rodzeństwa, jednocześnie obowiązek alimentacyjny zstępnych wyprzedza obowiązek alimentacyjny wstępnych (art. 129 ust. 1 k.r.o.).

Reasumując, od strony formalno-prawnej obowiązek wnoszenia opłat za pobyt krewnego w domu pomocy społecznej ustanowiony w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. oparty jest na modelu rodziny prawnej, a nie modelu rodziny faktycznej, którym ustawodawca posłużył się w celu określenia rodziny jako podmiotu uprawnionego do świadczeń pomocy społecznej. W zakresie odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej regulacja prawna pomocy społecznej nawiązuje zatem do modelu rodziny dominującego w polskim systemie prawnym, w tym do modelu przyjętego przez ustawodawcę w prawie rodzinnym oraz pozostałych instytucjach prawa zabezpieczenia społecznego¹³, czy też w prawie pracy¹⁴ oraz prawie spadkowym¹⁵.

Tytułowy obowiązek ma alimentacyjny charakter, nie jest jednak obowiązkiem alimentacyjnym w rozumieniu przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego¹⁶. Dotychczasowe rozważania wskazują również, że pozostałe osoby spokrewnione z mieszkańcem domu pomocy społecznej, jak również osoby niespokrewnione tworzące z nim rodzinę w ujęciu przepisów ustawy o pomocy społecznej, tj. osoby pozostające z nim w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące, nie muszą partycypować w opłacie za jego pobyt w domu pomocy społecznej, mają natomiast taką możliwość (zob. art. 61 ust. 2a u.p.s.¹⁷). W ich przypadku można zatem mówić co najwyżej o moralnym obowiązku finansowania ciężarów pobytu osoby bliskiej w domu pomocy społecznej.

Sformułowane wyżej twierdzenie o alimentacyjnym charakterze obowiązku małżonka, zstępnych przed wstępnymi w ponoszeniu opłaty za pobyt współmałżonka lub osoby spokrewnionej w domu pomocy społecznej rodzi doniosłe praktycznie pytanie, tj. pytanie o to, czy charakter tego obowiązku uzasadnia odwoływanie się przy interpretacji przepisu art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. do przepisów kodeksu

¹³ Zob. np. art. 67, 77 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 504, dalej: u.e.r. oraz art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1205 ze zm., art. 3 pkt 16 w zw. z art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 615.

¹⁴ Zob. art. 63¹ § 2 i art. 93 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.

¹⁵ Zob. art. 931-940 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.

¹⁶ Zob. uzasadnienie wyroku NSA z 14 października 2021 r., OSK 574/21, LEX nr 3252953 oraz wyroku WSA w Łodzi z 21 maja 2021 r., II SA/Łd 129/21, LEX nr 3197552; uchwały NSA z 1 czerwca 2018 r., I OPS 7/17, CBOSA; wyroku WSA w Poznaniu z 11 maja 2022 r., IV SA/Po 224/22, LEX nr 3347630.

¹⁷ Wbrew stanowisku Iwony Sierpowskiej możliwość ta nie istniała przed nowelą ustawy o pomocy społecznej z dnia 16 lutego 2007 r., która dodała do niej art. 61 ust. 2a ustawy (I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 293). Wskazany przez autorkę przepis art. 103 ustawy odnosił się i nadal odnosi wyłącznie do małżonka, zstępnych i wstępnych osoby ubiegającej się lub korzystającej ze świadczeń pomocy społecznej.

rodzinnego i opiekuńczego normujących obowiązek alimentacyjny. Pytanie to ma znaczenie przynajmniej w dwóch kwestiach, po pierwsze, w kwestii rozstrzygnięcia tego, czy pomiędzy członkami rodziny wymienionymi w przepisie art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. istnieje kolejność partycypowania w opłacie za pobyt osoby bliskiej w domu pomocy społecznej (np. najpierw małżonek, potem zstępni, a następnie wstępni¹⁸) oraz, po drugie, czy w sprawach, w których potencjalnie zobowiązanymi do wnoszenia opłaty są zstępni lub wstępni w różnym stopniu (np. rodzice i dziadkowie), można przyjąć za przepisem art. 129 § 1 k.r.o. *in fine*, że obowiązek ponoszenia kosztów pobytu w domu pomocy społecznej obciąża w pierwszej kolejności zstępnych, wstępnych bliższych stopniem, a więc, odpowiednio, dzieci przed wnukami lub rodziców przed dziadkami¹⁹. Udzielenie odpowiedzi na postawione pytania ma istotne znaczenie dla wysokości opłaty, jaką w ramach analizowanego obowiązku uiszczać będą członkowie rodziny pensjonariusza domu pomocy społecznej. Uogólniając i uprzedzając dalsze rozważania, przyjęcie, że pomiędzy członkami tej grupy zobowiązanych istnieje ww. kolejność, oznacza, że stopień zdolności finansowej zobowiązanego w pierwszej kolejności będzie determinował zakres obowiązku członków rodziny zobowiązanych w dalszej kolejności. Jak pokazuje praktyka, odpowiedź na to pytanie nie jest również bez znaczenia dla przesądzenia o tym, czy konkretyzacja opłaty zobowiązanych członków rodziny winna nastąpić w ramach jednego postępowania administracyjnego.

Podejmując się próby udzielenia odpowiedzi na postawione wyżej pytania, w pierwszej kolejności zaznaczyć należy, że przepisy ustawy o pomocy społecznej nie oznaczają kolejności, w jakiej analizowany obowiązek obciąża zobowiązanych członków rodziny za wyjątkiem wstępnych w stosunku do zstępnych, oraz nie różnicują zstępnych i wstępnych na bliższych i dalszych. Przepisy ustawy nie zawierają również odesłania do stosowania w sprawach w niej nieuregulowanych przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Fakt, że obowiązek alimentacyjny stanowi źródło i wzór dla wyznaczenia kręgu członków rodziny pensjonariusza zobowiązanych do partycypowania w kosztach jego pobytu w domu pomocy społecznej, nie oznacza, że na gruncie ustawy o pomocy społecznej ustawodawca zamierzał ukształtować ten obowiązek w sposób analogiczny do obowiązku alimentacyjnego unormowanego w przepisach kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Celowo mógł nadać mu swoisty charakter, co tłumaczyłoby np. nieposłużenie się przez ustawodawcę w przepisie art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. w ogóle terminem „obowiązek alimentacyjny”.

Jak już wskazano, obowiązek członków rodziny wywodzący się z art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s., chociaż pozostaje w funkcjonalnym związku z przepisami kodeksu rodzinnego i opiekuńczego o alimentacji, nie jest obowiązkiem alimentacyjnym, lecz

¹⁸ Tak np.: wyrok WSA w Olsztynie z 5 kwietnia 2022 r., II SA/OI 86/22, LEX nr 3338957; wyrok NSA z 15 stycznia 2010 r., I OSK 1171/09, LEX nr 594941. Zob. również uzasadnienie do wyroku WSA w Gliwicach z 21 grudnia 2021 r., II SA/GL 802/21, www.orzeczenia-nsa.pl [dostęp 15.06.2022] oraz wyroku WSA w Kielcach z 10 stycznia 2019 r., II SA/Ke 759/18, LEX nr 2619010.

¹⁹ Tak np. wyrok WSA w Kielcach z 10 stycznia 2019 r., II SA/Ke 759/18, LEX nr 2619010.

publicznoprawnym ciężarem powstającym z chwilą przyjęcia osoby skierowanej do domu pomocy społecznej²⁰. Przyjmując takie założenie, brak podstaw do tego, by z przepisu art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. wyprowadzać normę niemającą oparcia w jego literalnym brzmieniu. Brzmienie tego przepisu wskazuje, że w określonej w nim grupie zobowiązanych członków rodziny brak równorzędności obowiązku ponoszenia opłaty dotyczy tylko wstępnych, i to tylko w odniesieniu do zstępnych, oraz że bez znaczenia dla obowiązku zarówno zstępnych, jak i wstępnych pozostaje stopień pokrewieństwa łączący ich z mieszkańcem domu pomocy społecznej. W konsekwencji należałoby stwierdzić, że każdy ze zstępnych i wstępnych osoby umieszczonej w domu pomocy społecznej ma taki sam obowiązek ponoszenia opłaty za jej pobyt w domu pomocy społecznej²¹. Wniosek ten znajduje również potwierdzenie w wykładni historycznej²². Przyjęte zapatrywanie powoduje, że w niektórych przypadkach krąg członków rodziny zobowiązanych do partycypowania w kosztach pobytu w domu pomocy społecznej osoby bliskiej będzie bardzo szeroki. Należać do niego będą m.in osoby, które są niepełnoletnie, lub osoby, które mimo osiągnięcia pełnoletniości będą prowadzić wspólne gospodarstwo domowe z osobami spokrewnionymi z mieszkańcem domu pomocy społecznej w bliższym stopniu. Samo w sobie czynić to może skonkretyzowanie obowiązku odpłatności zawiłym i w istocie długotrwałym. Niemniej jednak publicznoprawny charakter analizowanego obowiązku oraz brzmienie przepisu art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. nie dają podstaw do przyjęcia, że obowiązek zstępnych lub wstępnych spokrewnionych z pensjonariuszem w dalszym stopniu aktualizuje się dopiero w braku osób bliżej spokrewnionych, a więc w braku zobowiązanych do alimentacji w pierwszej kolejności w ujęciu przepisów prawa rodzinnego Zdaniem autorki wszelkie działania podejmowane w orzecznictwie sądowym, zmierzające do wykreowania na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. normy ustanawiającej kolejność obciążania zobowiązanych członków rodziny ponoszeniem odpłatności za pobyt osoby bliskiej w domu pomocy społecznej – małżonka przed zstępnymi czy zstępnymi (wstępnymi) bliżej spokrewnionych z mieszkańcem domu pomocy społecznej przed spokrewnionymi z nim w dalszym stopniu, są zaprzeczeniem woli ustawodawcy oraz stanowią przejaw działań prawotwórczych zastrzeżonych dla ustawodawcy. Jednocześnie należy zauważyć, że zmodyfikowanie obowiązującej regulacji w kierunku zgodnym z taką wykładnią nie kolidowałoby z celami i zasadami pomocy społecznej byłoby również spójne z przyjętymi na gruncie zabezpieczenia społecznego rozwiązaniami prawnymi normującymi świadczenia, które w jakimś sensie wiążą się z funkcjami rodziny, zwłaszcza

²⁰ Zob. uzasadnienie wyroku WSA w Łodzi z 21 maja 2021 r., II SA/Łd 129/21, LEX nr 3197552.

²¹ Tak np. wyrok WSA w Gliwicach z 22 czerwca 2020 r., II SA/Gl 1527/19, LEX nr 3021692; wyrok WSA w Gliwicach z 21 października 2021 r., II SA/Gl 810/21, LEX nr 3256457; wyrok NSA z 23 stycznia 2020 r., I OSK 2543/19, LEX nr 3026902; wyrok WSA w Białymstoku z 12 kwietnia 2022 r., II SA/Bk 61/22, LEX nr 3335013.

²² Art. 35 ust. 1 pkt 3 *in fine* poprzednio obowiązującej ustawy o pomocy społecznej, tj. ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 1 sierpnia 1992 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 1992 r. Nr 64, poz. 321) zmieniającej ją z dniem 28 września 1992 r., stanowił, że „Do dokonania opłaty zobowiązani są, proporcjonalnie do posiadanego dochodu na osobę w rodzinie, małżonek przed zstępnymi i wstępnymi”.

funkcją zabezpieczającą i opiekuńczą. Nie wchodząc w szczegóły, korzystanie ze świadczeń zabezpieczenia społecznego uwarunkowanych sytuacją, czy też potrzebami członka rodziny przez osoby spokrewnione z nim w dalszym stopniu wymaga albo spełnienia dodatkowych warunków wskazujących na faktyczne wypełnianie względem siebie powinności rodzinnych (np. renta rodzinna dla wnuków²³, renta rodzinna dla rodziców²⁴) lub/i braku osób spokrewnionych w pierwszym stopniu lub niemożności wywiązywania się przez nie z powinności względem spokrewnionego w bliższym stopniu członka rodziny (świadczenie pielęgnacyjne²⁵).

1.2. Następczy charakter analizowanego obowiązku wyraża się w tym, że spoczywa on na małżonku oraz zstępnych przed wstępnymi, o ile mieszkańca domu pomocy społecznej nie jest w stanie samodzielnie ponosić kosztów pobytu w placówce (art. 61 ust. 1 *in fine* u.p.s.), a więc w sytuacji, w której 70% dochodu mieszkańca domu pomocy społecznej nie pokrywa miesięcznego kosztu utrzymania w domu pomocy społecznej (art. 61 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 59 ust. 1 u.p.s.). Takie ukształtowanie obowiązku ma również uzasadnienie w zasadzie subsydiarności pomocy społecznej, jednocześnie oznacza, że zakres, w jakim świadczeniobiorca nie jest w stanie sam ponieść kosztów pobytu w domu pomocy społecznej, dookreśla zakres, w jakim wymienieni w ustawie członkowie rodziny mogą zostać obciążeni kosztami jego pobytu w domu pomocy społecznej.

1.3. Obowiązek małżonka oraz zstępnych przed wstępnymi mieszkańca domu pomocy społecznej partycypowania w kosztach jego pobytu w domu pomocy społecznej nie ma i nigdy nie miał charakteru bezwzględnego. Od początku obowiązywania ustawy możliwość obciążenia nim wskazanych w ustawie członków rodziny determinowała ich sytuacja dochodowa.

Obowiązek ponoszenia przez członków rodziny mieszkańca domu pomocy społecznej opłaty warunkuje osiągnięcie dochodu przekraczającego 300% (pierwotnie 250%) kryteriów dochodowych obowiązujących przy przyznawaniu świadczeń

²³ Zgodnie z art. 69 u.e.r. przyjęte na wychowanie i utrzymanie wnuki „[...] mają prawo do renty rodzinnej, jeżeli spełniają warunki określone w art. 68, a ponadto: 1) zostały przyjęte na wychowanie i utrzymanie co najmniej na rok przed śmiercią ubezpieczonego (emeryta lub rencisty), chyba że śmierć była następstwem wypadku, oraz 2) nie mają prawa do renty po zmarłych rodzicach, a gdy rodzice żyją, jeżeli: a) nie mogą zapewnić im utrzymania albo b) ubezpieczony (emeryt lub rencista) lub jego małżonek był ich opiekunem ustanowionym przez sąd”.

²⁴ Zgodnie z art. 71 u.e.r. rodzice mają prawo do renty rodzinnej m.in., jeżeli ubezpieczony (emeryt lub rencista) bezpośrednio przed śmiercią przyczynił się do ich utrzymania (pkt 1).

²⁵ Art. 17 ust. 1a ustawy z dnia 23 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 615, stanowi m.in., że osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny, „[...] innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, w przypadku gdy spełnione są łącznie następujące warunki: 1) rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności; 2) nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności”.

z pomocy społecznej (zob. 61 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 8 ust. 1 i 3-4 u.p.s.). Zobowiązany członek rodziny, którego dochody nie przekraczają wskazanego progu dochodowego, nie może zostać przymuszony do wnoszenia opłaty w jakiegokolwiek wysokości tak długo, jak długo jego sytuacja dochodowa nie ulegnie zmianie. Jednocześnie zmiana sytuacji dochodowej zobowiązanego członka rodziny obciążonego odpłatnością, skutkującą niespełnieniem kryterium dochodowego, powinna znaleźć odzwierciedlenie w zmianie treści aktu, który skonkretyzował ów obowiązek²⁶. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zmiana wysokości obciążającej go pierwotnie opłaty nie może powodować zwiększenia kwoty opłaty ustalonej od innych członków rodziny, zarówno tych, którzy wnoszą ją, realizując ustawowy obowiązek, jak i tych, którzy wnoszą ją, dobrowolnie realizując obowiązek moralny (por. art. 103 ust. 3 u.p.s.).

Uzależnienie obciążenia członków rodziny mieszkańca domu pomocy społecznej od ich sytuacji dochodowej, dla której probierzem jest trzykrotność kryterium dochodowego, zabezpiecza jakość ich życia i zdolność do samodzielnego zaspokajania potrzeb na poziomie ponadpodstawowym²⁷. Z systemowego punktu widzenia można przyjąć również, że uwarunkowanie obciążenia obowiązkiem opłaty członków rodziny mieszkańca domu pomocy społecznej trzykrotnością kryteriów dochodowych otwierających możliwość korzystania ze świadczeń pomocy społecznej nie tylko zapobiega powstaniu w przypadku tych osób w następstwie realizacji ich powinności trudnej sytuacji życiowej, która czyniłaby z nich przyszłych beneficjentów pomocy społecznej, ale gwarantuje również w płaszczyźnie materialnej zachowanie życia w warunkach, które wciąż będą odpowiadać godności człowieka. W tym kontekście przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie respektuje prewencyjną rolę pomocy społecznej i funkcję prawa pomocy społecznej, wyrażoną w art. 3 ust. 2 u.p.s., wedle którego zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem, jak również cel i funkcję ochronną, wyrażoną w art. 3 ust. 1 u.p.s., zgodnie z którym pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka²⁸.

Bezwzględny charakter obowiązku członków rodziny ponoszenia finansowych ciężarów pobytu w domu pomocy społecznej osoby bliskiej wyłączają również te przepisy ustawy o pomocy społecznej, które przewidują możliwość zwolnienia z obowiązku odpłatności zobowiązanego członka rodziny zdolnego do wywiązywania się z niego z uwagi na sytuację dochodową, wyznaczoną trzykrotnością kryterium dochodowego. Określenie kręgu członków rodziny zobowiązanych do ponoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej osoby bliskiej wyłącznie z uwzględnieniem

²⁶ P. Zaborniak, *Odpłatność...*, s. 20.

²⁷ *Ibidem*, s. 21.

²⁸ Szerzej na temat funkcji prawa pomocy społecznej: R. Babińska-Górecka, *O funkcjach prawa pomocy społecznej*, [w:] T. Kuczyński, Z. Kubot (red.), *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*, Warszawa 2011, s. 372-384.

ww. kryteriów formalnych mogłoby niejednokrotnie prowadzić do rozstrzygnięć trudnych do zaakceptowania zarówno w wymiarze społecznym, jak i indywidualnym.

Wprawdzie przepisy przewidujące możliwość zwolnienia z obowiązku odpłatności, jego modyfikacji, obecne były już w pierwotnym tekście ustawy, jednak w wyniku jej nowelizacji przeprowadzonych w 2015 r.²⁹, 2019 r.³⁰ i 2021 r.³¹ doszło do istotnego poszerzenia katalogu okoliczności, w których zwolnienie to może mieć miejsce.

Poza tym zwolnienie od obowiązku odpłatności przestało mieć wyłącznie charakter fakultatywny oraz wtórny wobec skonkretyzowanego uprzednio obowiązku odpłatności. Niezmienna pozostała natomiast zasada, że zwolnienie może być stosowane tylko na wniosek, a samo zwolnienie następuje zawsze w formie decyzji administracyjnej.

Wprowadzone zmiany miały na celu uporządkowanie i doprecyzowanie obowiązujących przepisów ustawy o pomocy społecznej oraz zagwarantowanie większej ochrony członkom rodzin pensjonariuszy domów pomocy społecznej i przeciwdziałanie poczuciu ich niesprawiedliwości z uwagi na relacje osobiste łączące ich z pensjonariuszami tych instytucji³². Co do zasady kierunek wprowadzonych zmian ocenić wypada pozytywnie³³. Jest on spójny z innymi instytucjami prawa prywatnego, które uzasadniają pozbawienie uprawnionego możliwości realizowania swoich praw, jeżeli ten swoim rażąco niewłaściwym zachowaniem narusza zasady współżycia społecznego. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zanim wprowadzono rozwiązania wskazujące wprost na możliwość wyłączenia lub zmodyfikowania obowiązku odpłatności ze względu na relacje osobiste zobowiązanych z pensjonariuszem, kwestia ta była rozpatrywana w praktyce właśnie przez pryzmat tych instytucji prawa prywatnego, zwłaszcza obowiązku alimentacyjnego, i rozwiązań, które na gruncie prawa rodzinnego uzasadniają pozbawienie uprawnionego do świadczeń alimentacyjnych możliwości realizowania przysługującego mu prawa, w sytuacji gdy swoim rażąco niewłaściwym zachowaniem narusza zasady współżycia społecznego.

Przesłanki zwolnienia członków rodziny pensjonariusza z opłaty za jego pobyt w domu pomocy społecznej mają zróżnicowany charakter. Przesłanki obligatoryjnego zwolnienia mają charakter zamknięty i sformalizowany. Zgodnie z art. 64a

²⁹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, Dz. U. z 2015 r. poz. 1310, zmieniająca ustawę o pomocy społecznej z dniem 1 stycznia 2016 r., która dodała do ustawy art. 64a.

³⁰ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz o ochronie zdrowia psychicznego, Dz. U. z 2019 r. poz. 1690, zmieniająca ustawę o pomocy społecznej z dniem 4 października 2019 r. m.in. w zakresie regulacji art. 64 i 64a ustawy.

³¹ Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, Dz. U. z 2022 r. poz. 66, zmieniająca ustawę o pomocy społecznej z dniem 27 stycznia 2022 r. m.in. w zakresie regulacji art. 64 i 64a

³² Zob. uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, Sejm VII kadencji, druk nr 3473, uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, Sejm VIII kadencji, druk nr 3524, uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, Sejm IX kadencji, druk nr 1672.

³³ Wątpliwości budzi jednak np. powiązanie zwolnienia z zatarciem skazania.

u.p.s. osobę obowiązującą do wnoszenia opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej zwalnia się całkowicie z tej opłaty 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. Bez wątplenia okoliczności te dotyczą zachowań pensjonariusza, które ocenić wypada jako sprzeczne z akceptowanym społecznie układem stosunków rodzinnych. Wskazują one na rażące niewywiązywanie się przez pensjonariusza domu pomocy społecznej względem zobowiązanego członka rodziny lub jego najbliższych z obowiązków prawnorodzinnych, w tym np. obowiązku przyczyniania się do zaspokajania potrzeb rodziny (art. 27 k.r.o.), obowiązku wzajemnego szacunku i wspierania się (art. 87 k.r.o.), obowiązku troszczenia się o fizyczny i duchowy rozwój dziecka i przygotowania go należycie do pracy dla dobra społeczeństwa odpowiednio do jego uzdolnień (art. 96 k.r.o.), wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka, wychowania dziecka z poszanowaniem jego godności i praw (art. 95 § 1 k.r.o.), przestrzegania zakazu stosowania kar cielesnych (art. 96¹ k.r.o.). Obciążenie obowiązkiem odpłatności w tych sytuacjach uchodziłoby za sprzeczne z poczuciem sprawiedliwości. Jednocześnie pewne wątpliwości budzi uwarunkowanie zwolnienia, np. niewystąpieniem zatarcia skazania.

Przesłanki fakultatywnego zwolnienia tworzą katalog otwarty. W wyniku wskazanych wcześniej nowelizacji do pierwotnego katalogu czterech przesłanek umożliwiających zwolnienie, odnoszących się do sytuacji majątkowej, osobistej czy rodzinnej zobowiązanego³⁴, dodano trzy przesłanki oparte na relacji podmiotowej: zobowiązany–pensjonariusz domu pomocy społecznej. Artykuł 64 u.p.s. przewiduje bowiem możliwość zwolnienia z opłaty częściowo lub całkowicie m.in., jeżeli: a) 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; b) osoba obowiązana do wnoszenia opłaty przedstawi wyrok sądu oddalający powództwo o alimenty na rzecz osoby kierowanej do domu pomocy społecznej lub mieszkańca domu oraz c) osoba obowiązana do wnoszenia opłaty wykaże, w szczególności na podstawie dokumentów

³⁴ W pierwotnym brzmieniu art. 64 ustawy stanowił, że osoby wnoszące opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej można zwolnić, na ich wniosek, częściowo lub całkowicie z tej opłaty, w szczególności jeżeli: 1) wnoszą opłatę za pobyt innych członków rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodku wsparcia lub innej placówce; 2) występują uzasadnione okoliczności, zwłaszcza długotrwała choroba, bezrobocie, niepełnosprawność, śmierć członka rodziny, straty materialne powstałe w wyniku klęski żywiołowej lub innych zdarzeń losowych; 3) małżonkowie, zstępni, wstępni utrzymują się z jednego świadczenia lub wynagrodzenia; 4) osoba obowiązana do wnoszenia opłaty jest w ciąży lub samotnie wychowuje dziecko.

dołączonych do wniosku, rażąco naruszenie przez osobę kierowaną do domu pomocy społecznej lub mieszkańca domu obowiązku alimentacyjnego lub innych obowiązków rodzinnych względem osoby obowiązanej do wnoszenia opłaty (pkt 5-7).

Jak się wydaje, wyżej wymienione okoliczności uzasadniają dopuszczenie przez ustawodawcę możliwości ubiegania się o zwolnienie z obowiązku odpłatności nie tylko przez członka rodziny wnoszącego opłatę (czyli członka rodziny, którego obowiązek odpłatności został już skonkretyzowany), ale również zobowiązanego członka rodziny. Choć wbrew aktualnemu brzmieniu art. 64 u.p.s. w judykaturze wciąż przyjmuje się, że możliwość zwolnienia powinna odnosić się do skonkretyzowanego już obowiązku – w zasadzie tylko zobowiązany znający zakres swojego obowiązku może stwierdzić, czy mu podoba³⁵, to nie można wykluczyć, że w zamyśle ustawodawcy przesłanki zwolnienia oparte na relacjach osobistych pensjonariusz–zobowiązany same w sobie przemawiają za całkowitym zwolnieniem z obowiązku. Tym samym wydaje się, że organ powinien każdorazowo ocenić z perspektywy podnoszonych przez zobowiązanego okoliczności mających uzasadnić zwolnienie, czy zwolnienie wymaga uprzedniego zindywidualizowania jego obowiązku (wysokości, okresu), czy też nie. Potrzeba taka zachodzić będzie na ogół w sprawach, w których żądanie zwolnienia uzasadniane byłoby sytuacją materialną, osobistą i rodzinną osób zobowiązanych do opłaty (tj. przesłankami z art. 64 pkt 1-4 u.p.s.).

Regulacja art. 64 ustawy pozostawia szeroki margines dla ocen i swobody organu w kształtowaniu sytuacji prawnej członków rodziny mieszkańca domu pomocy społecznej w zakresie partycypowania w kosztach jego utrzymania w domu pomocy społecznej. Jako taka nie budzi zastrzeżeń ani z punktu widzenia właściwości prawa pomocy społecznej, ani właściwości regulacji prawnej ustawy o pomocy społecznej, ani również przepisów normujących obowiązek alimentacyjny czy dziedziczenie, w przypadku których nie bez znaczenia pozostają m.in. stosunki osobiste między członkami rodziny zobowiązanymi do alimentacji, czy też powołanymi do dziedziczenia³⁶.

1.4. Obowiązek odpłatności staje się prawnie skuteczny z chwilą jego skonkretyzowania przez indywidualny akt stosowania prawa, zarówno co do wysokości, jak i co do osoby nim obciążonej. Konieczność jego konkretyzacji wynika z wielości osób zobowiązanych do ponoszenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej, w tym również w obrębie zobowiązanych członków rodziny mieszkańca domu pomocy społecznej. Poza tym ustawa o pomocy społecznej nie określa ostatecznej wysokości opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, wskazując tylko kryteria,

³⁵ Tak np.: P. Zaborniak, *Odpłatność...*, s. 28; wyrok WSA w Szczecinie z 24 lutego 2022 r., II SA/Sz 1207/12, LEX nr 3333592; uchwała NSA (7) z 11 czerwca 2018 r., I OSP 7/17, ONSAiWSA 2018/5/77; wyrok WSA w Gliwicach z 30 listopada 2007 r., SA/GI 431/07, LEX nr 423793.

³⁶ Zob. np. art. 144¹ k.r.o., art. 928 i art. 1008 kodeksu cywilnego.

które ją determinują, tak w ogólności³⁷, jak i w odniesieniu do poszczególnych osób zobowiązanych, w tym zobowiązanych członków rodziny.

Przekształcenie ustawowego obowiązku ponoszenia przez członków rodziny opłaty za pobyt bliskiej im osoby w domu pomocy społecznej w konkretne zobowiązanie do wnoszenia opłaty następuje w drodze umowy zawartej przez kierownika ośrodka pomocy społecznej (dyrektora centrum usług społecznych) ze zobowiązanymi członkami rodziny pensjonariusza lub decyzji administracyjnej. Nowela ustawy o pomocy społecznej z 2019 r. wyraźnie potwierdziła, że umowa była³⁸ i jest w zamyśle ustawodawcy właściwą, prawną formą jej konkretyzacji, a decyzja administracyjna ma charakter zastępczy – może zostać wydana, jeśli nie dojdzie do skonkretyzowania obowiązku w drodze umowy, przy czym okoliczności, w jakich do tego nie dochodzi, rzutują na kryteria uwzględniane przy określeniu wysokości opłaty obciążającej zobowiązanych członków rodziny. W tym sensie wystąpienie organu z ofertą zawarcia umowy stanowi wstępny warunek legalności decyzji o ustaleniu opłaty³⁹.

Uczynienie z umowy podstawowej formy prawnej konkretyzacji ustawowego obowiązku członków rodziny ponoszenia opłaty za pobyt osoby bliskiej w domu pomocy społecznej, abstrahując od sporu co do jej zobowiązaniowego lub publicznoprawnego charakteru, służy ochronie szeroko rozumianych interesów zobowiązanych członków rodziny, a pośrednio również wzmocnieniu więzi rodzinnych. Z założenia umowa jest czynnością pozwalającą w stopniu maksymalnym uwzględnić interes jednostki poprzez umożliwienie jej aktywnego uczestniczenia w formułowaniu jej praw i obowiązków⁴⁰. Umowne określenie opłaty zobowiązanych członków rodziny pensjonariusza domu pomocy społecznej powinno zatem gwarantować im współuczestnictwo z organem w określeniu wysokości obciążających ich kosztów pobytu członka rodziny w domu pomocy społecznej oraz ustalenie dogodnych, odpowiadających ich faktycznym możliwościom, warunków i wysokości ciążącego na nich obowiązku. Daje temu wyraz ustawodawca, stanowiąc w art. 103 ust. 2 u.p.s., że kierownik ośrodka pomocy społecznej (dyrektor centrum usług społecznych) ustala z małżonkiem, zstępnymi przed wstępnymi mieszkańca domu wysokość wnoszonej

³⁷ W myśl przepisów ustawy wysokość średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej, pod pojęciem którego ustawa rozumie kwotę rocznych kosztów działalności domu wynikającą z utrzymania mieszkańców, z roku poprzedniego, bez kosztów inwestycyjnych i wydatków na remonty, powiększoną o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy, podzieloną przez liczbę miejsc, ustaloną jako sumę rzeczywistej liczby mieszkańców w poszczególnych miesiącach roku poprzedniego, wyznacza tylko maksymalną, a nie ostateczną wysokość opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej niezależnie od tego, kto jest zobowiązany jest do jej uiszczenia (zob. art. 60 ust. 1 w zw. z art. 6 pkt 15 u.p.s.).

³⁸ Por. K. Kiczka, *Umowy w administracji publicznej jako instrumenty realizacji zasady ogólnej prawa publicznego*, [w:] J. Boć, A. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 75; P. Zaborniak, *Odpłatność...*, s. 25.

³⁹ Por. P. Zaborniak, *Odpłatność...*, s. 25.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 24 i przywołane tam piśmiennictwo.

przez nich opłaty, biorąc pod uwagę wysokość ich dochodów i możliwości⁴¹. Konieczność rozważenia wysokości dochodów i możliwości zobowiązanych członków rodziny ma istotne znaczenie, zważywszy, że na gruncie przepisów ustawy o pomocy społecznej ponoszenie wydatków obejmujących koszty utrzymania, w tym np. spłaty kredytów lub pożyczek, nie stanowi podstawy do pomniejszenia dochodów rodziny przy ustalaniu kryterium dochodowego warunkującego ponoszenie opłaty⁴², choć bez wątpienia wpływa na faktyczną zdolność finansową zobowiązanych. Za sprzeczną z przepisami ustawy oraz wolą ustawodawcy uznać zatem wypada niemal powszechną praktykę organów administracji publicznej sprowadzającą się do wysyłania zobowiązanym członkom rodziny propozycji umowy, której treść w zakresie wysokości opłaty uwzględnia tylko ich sytuację dochodową, oraz niepodejmowanie żadnej próby negocjacji tak ukształtowanej treści umowy, mimo wskazywania przez nie na brak zdolności finansowej do jej uiszczenia w związku z wydatkami wynikającymi z ich sytuacji rodzinnej, zdrowotnej, osobistej itp. Zdaniem autorki niepodpisanie takiej umowy nie może uchodzić za brak zgody i uzasadniać wydanie decyzji konkretyzującej ich obowiązek, na zasadach określonych w art. 61 ust. 2d i n. u.p.s.

W świetle przyjętych rozwiązań prawnych traci, moim zdaniem, na aktualności pogląd zaprezentowany w judykaturze, dopuszczający możliwość połączenia wskazanych wyżej form ustalenia opłaty, jeżeli ustalona w drodze umowy opłata nie odpowiada wysokością zakresowi zobowiązań ciążących na tych osobach⁴³, jak również pogląd, jakoby umowa miała na celu jedynie umożliwienie małżonkowi, wstępnym i zstępnym ponoszenia wyższych opłat, aniżeli wynika to z art. 61 ust. 2 pkt 2 lit. a i b u.p.s.⁴⁴ W aktualnym stanie prawnym łączenie obu form prawnych konkretyzacji obowiązku odpłatności członków rodziny za pobyt osoby bliskiej w domu pomocy społecznej może mieć miejsce w razie braku zgody na jej zawarcie przez niektórych zobowiązanych członków rodziny. Stanowisko to wiąże się m.in. z akceptacją poglądu o równych udziałach zobowiązanych członków rodziny w ponoszeniu opłaty za pobyt osoby bliskiej w domu pomocy społecznej w ramach kwoty stanowiącej dopełnienie średniego kosztu utrzymania w domu pomocy społecznej, o czym szerzej w dalszej części opracowania.

Choć nowela z 2019 r. częściowo wyeliminowała niejasności i rozbieżności, jakie w praktyce pojawiły się co do normatywnego modelu ustalania i ponoszenia odpłatności przez zobowiązanych członków rodziny, to nie wyjaśniła, czy skonkretyzowanie opłaty w stosunku do potencjalnie zobowiązanych członków rodziny winno nastąpić w ramach jednego postępowania administracyjnego, w konsekwencji w jednym akcie stosowania prawa – jednej umowie zawartej przez wszystkich zobowiązanych członków rodziny zdolnych do ponoszenia odpłatności lub jednej

⁴¹ Zob. np. wyrok WSA w Białymstoku z 7 kwietnia 2022 r., II SA/Bk 820/21, LEX nr 3338893; wyrok WSA w Łodzi z 18 czerwca 2020 r., II SA/Łd 556/20, LEX nr 3205850.

⁴² Zob. art. 8 u.p.s.

⁴³ Zob. również np. wyrok WSA w Olsztynie z 5 kwietnia 2022 r., II SA/Ol 86/22, LEX nr 3338957.

⁴⁴ Tak wyrok WSA w Szczecinie z 24 października 2012 r., II SA/Sz 901/12; wyrok WSA w Warszawie z 17 października 2012 r., I SA/Wa 1404/12.

decyzji określającej wysokość opłaty dla każdej z tych osób z osobna, czy w odrębnych postępowaniach prowadzonych wobec wszystkich zobowiązanych do ponoszenia odpłatności, zakończonych odrębnymi aktami adresowanymi do poszczególnych z nich (wielość umów i ewentualnie decyzji).

Za przyjęciem, że tytułowy obowiązek powinien zostać skonkretyzowany w ramach jednego postępowania, przemawiać może to, że ustawa co do zasady nie różnicuje kolejności, w jakiej ów obowiązek obciąża zobowiązanych członków rodziny, w tym nie różnicuje zstępnych, wstępnych na bliższych i dalszych⁴⁵. Od strony formalnoprawnej na taką właśnie wolę ustawodawcy wskazywać może pośrednio również brzmienie art. 61 ust. 2d i 2e u.p.s. W przepisach tych mowa o „odmowie przez osoby, o których mowa w ust. 1 pkt 2, zawarcia umowy”, oraz ustalenia wysokości ich opłaty w drodze decyzji. Tym samym przepisy te wskazują na mnogość podmiotów i pojedynczość prawnej formy działania organu. Podobne wnioski nasuwa brzmienie art. 103 ust. 2 u.p.s., zarówno w pierwotnym, jak i aktualnym brzmieniu. Przepis ten stanowi bowiem o ustalaniu wysokości opłaty w drodze umowy z małżonkiem, zstępnymi przed wstępnymi⁴⁶.

Prowadzenie jednego postępowania przeciwdziała arbitralnemu wybieraniu przez organy osoby, która faktycznie poniesie ciężar odpłatności, co ma szczególnie doniosłe znaczenie w tych przypadkach, w których organy nie stosują wskazanej wyżej zasady równych udziałów zobowiązanych członków rodziny.

Jak już wskazano, konkretyzacja i indywidualizacja obowiązku odpłatności zobowiązanych członków rodziny może nastąpić w drodze decyzji administracyjnej w przypadku odmowy wyrażenia zgody na podpisanie umowy. W aktualnym stanie prawnym wydaje się, że władcze określenie opłaty dotyczy wyłączenie tych osób zobowiązanych, które nie wyrażają zgody na dobrowolne skonkretyzowanie opłaty⁴⁷. Przy czym jeżeli zobowiązany członek rodziny, odmawiając wyrażenia zgody na podpisanie umowy, jednocześnie wyraża zgodę na przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego, organ właściwy do ustalenia opłaty jest zobowiązany przy jej ustalaniu w stosunku do każdego zobowiązanego do uwzględnienia ograniczeń dochodowych, o których mowa w art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s., tj. opłatę można nałożyć, o ile kwota dochodu jest wyższa niż 300% kryterium dochodowego, z tym że kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% kryterium dochodowego, oraz ograniczeń, o których mowa w art. 103 ust. 2 u.p.s., tj. wysokości dochodów i możliwości osoby zobowiązanej (art. 61 ust. 2d u.p.s.). W przypadku natomiast, gdy osoba zobowiązana odmawia podpisania umowy i nie wyraża zgody na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, organ właściwy do

⁴⁵ Tak zob. wyrok WSA w Gliwicach z 21 października 2021 r., II SA/Gl 810/21, LEX nr 3256457; wyrok WSA w Warszawie z 23 maja 2019 r., VIII SA/Wa 238/19, LEX nr 2688076; wyrok WSA w Łodzi z 18 czerwca 2021 r., II SA/Łd 566/20, LEX nr 3205850. Zob. także wyrok WSA w Poznaniu z 11 marca 2021 r., IV SA/Po 1783/00, LEX nr 3172906; wyrok WSA w Szczecinie z 30 stycznia 2020 r., II SA/Sz 770/19, LEX nr 2825366.

⁴⁶ Podobnie P. Zaborniak, *Odpłatność...*, s. 25.

⁴⁷ Por. *ibidem*.

ustalenia opłaty ustala ją w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w domu pomocy społecznej a opłatą wnoszoną przez mieszkańca domu i opłatami wnoszonymi przez inne osoby obowiązane, bez uwzględnienia ograniczeń wyznaczonych przez trzykrotność kryterium dochodowego oraz rozważenia sytuacji dochodowej i możliwości zobowiązanego (art. 61 ust. 2e u.p.s.). Jednocześnie ustawodawca zastrzega, że wysokość opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej ustala się wówczas proporcjonalnie do liczby osób obowiązanych do jej wnoszenia (art. 61 ust. 2f u.p.s.). W przypadku więc gdy więcej niż jedna osoba zobowiązana do ponoszenia odpłatności odmawia podpisania umowy oraz przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego, pozostała opłata stanowiąca dopełnienie średniego kosztu utrzymania w domu pomocy społecznej obciąża te osoby proporcjonalnie, a więc w równych częściach (według głów)⁴⁸.

W praktyce stosowania przepisów ustawy, w tym po ostatnich jej nowelizacjach, wciąż aktualny pozostaje problem sposobu rozłożenia opłaty w ramach grupy zobowiązanych członków rodziny. Problem ten nabiera znaczenia w tych sprawach, w których organy, zdaniem autorki, słusznie przyjmują, że wyrażony w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. obowiązek członków rodziny pensjonariusza partycypowania w kosztach jego pobytu w domu pomocy społecznej co do zasady obciąża równocześnie wszystkie osoby zobowiązane, w tym w przypadku zstępnych i wstępnych bez względu na stopień, w jakim są oni spokrewnieni z pensjonariuszem domu pomocy społecznej (zob. pkt 1.1). W tego typu sprawach albo przyjmuje się, że konkretyzacja obowiązku odpłatności zobowiązanych członków rodziny powinna odbywać się w ramach równych udziałów, wynikających z liczby osób zobowiązanych w danym przypadku (udział według głów), albo że głównym czynnikiem kształtującym wysokość opłaty w odniesieniu do osób wymienionych w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. jest ich sytuacja dochodowa.

Wychodząc z założenia, że ustawa nie przewiduje kolejności odpłatności między zobowiązanymi członkami rodziny (wyjątek dotyczy wstępnych i to tylko w stosunku do zstępnych), konsekwentnie należałoby zaaprobować praktykę konkretyzowania opłaty w ramach proporcjonalnego podziału opłaty brakującej do kwoty średniego kosztu utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej do liczby osób zobowiązanych – małżonka mieszkańca domu pomocy społecznej, a także jego zstępnych, w pierwszej kolejności przed wstępnymi, co oznacza, że w odniesieniu do kwoty opłaty przypadającej na każdą z tych osób w ramach obciążającego ich udziału mogą następować ewentualne zwolnienia lub obniżenia z powodu sytuacji dochodowej tych osób lub ich możliwości⁴⁹ (partycypacja według głów). Praktyka ta znajduje potwierdzenie w treści przepisu 103 ust. 3 u.p.s., zgodnie z którym zmiana wysokości opłaty ustalonej w drodze umowy, o której mowa w ust. 2, lub w drodze decyzji, o której mowa w art. 61 ust. 2d i 2e, z mocy prawa lub z powodów, o których

⁴⁸ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, Sejm VIII kadencji, Druk nr 3524. Tak również wyrok WSA w Poznaniu z 11 maja 2022 r., II SA/Po 224/22, LEX nr 3347630.

⁴⁹ Tak np.: wyrok WSA w Poznaniu z 30 kwietnia 2021 r., II SA/Po 650/20, LEX nr 3188270.

mowa w art. 64, art. 64a albo art. 64b, nie może powodować zwiększenia kwoty opłaty ustalonej od innych osób, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 2 i ust. 2a u.p.s.

Wyprowadzeniu z przepisów ustawy zasady równych udziałów zobowiązanych członków rodziny nie przeczy fakt, że ustawodawca regułą proporcjonalności przewidział wprost wyłącznie w art. 61 ust. 2f u.p.s., tj. w stosunku do zobowiązanych członków rodziny, którzy odmawiają zawarcia umowy i jednocześnie nie wyrażają zgody na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego⁵⁰. W niektórych judykatach, w których wskazano na brak zasady równych udziałów zobowiązanych członków rodziny w odpłatności za pobyt osoby bliskiej w domu pomocy społecznej z uwagi na fakt, że ustawodawca wprost przewidział regułą proporcjonalności tylko w odniesieniu do zobowiązanych, którzy odmawiając zawarcia umowy, jednocześnie nie wyrażają zgody na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, podkreślono, że regulacja prawna dotycząca zasad ustalania odpłatności zobowiązanych członków rodziny nieprzejawiających woli współdziałania z organem w postępowaniu mającym na celu skonkretyzowanie ich obowiązku ma charakter restrykcyjny. Jako taka nie powinna zatem zachęcać do podejmowania działań, które mogłyby okazać się dla zobowiązanych członków rodziny korzystniejsze. Tymczasem w sytuacji, gdy wszyscy zobowiązani członkowie rodziny nie wyraziliby zgody na podpisanie umowy oraz przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego, ponosiliby opłatę proporcjonalnie. Wciąż mogliby ubiegać się o zwolnienie z obowiązku opłaty ze względu na sytuację majątkową, dochodową czy osobistą. Poza tym przyjęcie zasady równych udziałów zobowiązanych członków rodziny, w ramach których konkretyzowana jest opłata z uwzględnieniem kryteriów dochodowych i możliwości, jest w zasadzie jedynym rozwiązaniem pozwalającym w pełni wyłączyć arbitralność dokonywania przez organ wyboru osób, które zostaną obciążone odpłatnością, a w praktyce obciążania nią tych spośród zobowiązanych członków rodziny zdolnych do jej ponoszenia, którzy mają najlepszą sytuację dochodową. Zanegowanie zasady równych udziałów oznacza bowiem, że kwoty odpłatności ustalonych dla zobowiązanych wzajemnie na siebie oddziałują, co oznacza, że wysokość odpłatności ustalonej dla jednej osoby z kręgu zobowiązanych wpływa na wysokość odpłatności pozostałych zobowiązanych. Inaczej przy tym kształtować będzie się wysokość opłaty obciążającej osoby zobowiązane, jeśli organ, ustaliwszy sytuację dochodową wszystkich potencjalnie zobowiązanych, w pierwszej kolejności określi opłatę osoby najlepiej sytuowanej, a inaczej, jeśli zacznie od osoby o najniższym dochodzie uprawniającym do obciążenia opłatą.

Ponadto zasada konkretyzacji opłaty w ramach równych udziałów zobowiązanych członków rodziny pozwalałaby na konkretyzację obowiązku poszczególnych zobowiązanych bez konieczności wyjaśnienia sytuacji dochodowej wszystkich

⁵⁰ Por. uzasadnienie do wyroku NSA z 18 maja 2022 r., I OSK 1848/21, www.orzeczenia-nsa.pl [dostęp 15.06.2022], uzasadnienie wyroku WSA w Gliwicach z 21 grudnia 2021 r., II SA/GI 802/21, www.orzeczenia-nsa.pl [dostęp 15.06.2022]. Analogicznie I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. VI, LEX/el. 2021, art. 61.

pozostałych osób, co ma istotne znaczenie zwłaszcza wówczas, gdy z obiektywnych względów organ nie może tego uczynić, np. z powodu przebywania przez nie za granicą lub braku danych kontaktowych.

1.5. Założenie, zgodnie z którym niewykonanie przez członków rodziny skonkretyzowanego obowiązku partycypowania w kosztach pobytu osoby bliskiej w domu pomocy społecznej nie skutkuje utratą przez mieszkańca prawa do pobytu w domu pomocy społecznej, ma swoje uzasadnienie w społecznym charakterze świadczenia w postaci pobytu w domu pomocy społecznej. Generalnie zasada odpłatności koryguje tylko zasadę finansowania świadczeń pomocy społecznej ze środków publicznych. Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, której realizację państwo wykonuje przez organy administracji rządowej i samorządowej (zob. art. 2 u.p.s.). Na organach tych ciąży nie tylko obowiązek wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej, ale również obowiązek ponoszenia związanych z tym obciążeń finansowych⁵¹. Zasada odpłatności w ogólności nie zwalnia z tego obowiązku. Określając udział beneficjentów świadczeń z pomocy społecznej w pokrywaniu ich kosztów stanowi, jak już sygnalizowano, przejaw subsydiarnej funkcji świadczeń z pomocy społecznej, wyrażającej się w tym, że świadczenia z pomocy społecznej uzupełniają uprawnienia, zasoby i możliwości osoby potrzebującej oraz korespondującego z nią obowiązku współdziałania beneficjentów świadczeń z pomocy społecznej w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. W piśmiennictwie trafnie wskazuje się, że pomiędzy prawem pobytu w domu pomocy społecznej a wywiązywaniem się z obowiązku ponoszenia opłaty nie zachodzi relacja o skutku rozwiązującym stosunek zakładowy powstały pomiędzy mieszkańcem a domem pomocy społecznej. Wywiązywanie się z odpłatności nie jest warunkiem nabycia ani też realizacji świadczenia w formie pobytu w domu pomocy społecznej.

2. Uwagi końcowe

Obowiązek ponoszenia opłaty za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej oparty jest na niezmiennych założeniach oraz skonstruowany jest w sposób prawidłowy, w tym z systemowego punktu widzenia. Ostatnie zmiany wprowadzone do ustawy o pomocy społecznej nie tyle zmodyfikowały założenia, na których go oparto, ile wyjaśniły niektóre wątpliwości, jakie powstały w praktyce stosowania przepisów go regulujących.

Z aprobatą przyjąć należy w szczególności wyznaczenie kręgu zobowiązanych członków rodziny na podstawie kryteriów formalnych (stosunku prawnorodzinnego i sytuacji dochodowej, dla której probierzem jest wielokrotność kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej). Pozytywnie ocenić wypada również przepisy wprowadzające możliwość wyłączenia lub

⁵¹ Zob. I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Kraków 2006, s. 74-75.

złagodzenia tego obowiązku w indywidualnych przypadkach, w tym zwłaszcza z uwagi na określony, odbiegający od modelowego, układ stosunków osobistych mieszkańca domu pomocy społecznej ze zobowiązanymi członkami rodziny.

Wyraźnego rozstrzygnięcia ustawodawcy wymaga natomiast to, czy skuteczne zobowiązanie członków rodziny do ponoszenia odpłatności powinno nastąpić w ramach jednego postępowania administracyjnego, jak również to, czy wstępni i zstępni mieszkańca domu pomocy społecznej spokrewnieni z nim w pierwszym stopniu są zobowiązani do odpłatności w pierwszej kolejności, oraz to, czy obowiązek ten obciąża wszystkich zobowiązanych członków rodziny w częściach równych i w ramach tych części ulega dalszej konkretyzacji. Przy czym przyjęcie przez ustawodawcę założenia o zróżnicowanym udziale zobowiązanych członków rodziny w obowiązku odpłatności wymagałoby wprowadzenia dodatkowych kryteriów ów obowiązek warunkujących, uwzględniających faktyczne lub zakładane więzi rodzinne między zobowiązanym członkiem rodziny a pensjonariuszem domu pomocy społecznej. Obiektywnie najwłaściwszym i najprostszym kryterium wydaje się stopień pokrewieństwa łączący pensjonariusza ze zobowiązanymi członkami rodziny ze szczególnym potraktowaniem jego współmałżonka. Obowiązek członków rodziny byłby wówczas adekwatny zarówno do zakładanego wkładu pensjonariusza domu pomocy społecznej, jak i zobowiązanego członka rodziny w wypełnianie funkcji zabezpieczającej, wychowawczej i opiekuńczej w ramach stosunku prawnorodzinnego opartego na więzi prawnej (małżonkowie) i więzach krwi (zstępni i wstępni). Wskazana w opracowaniu praktyka wykładni i stosowania przepisów art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s., odrzucająca konkretyzację obowiązku odpłatności zobowiązanych członków rodziny w ramach równych udziałów, powoduje, że ów wkład może, ale nie musi znaleźć odzwierciedlenia w poszczególnych sprawach.

Bibliografia

- Babińska-Górecka R., *O funkcjach prawa pomocy społecznej*, [w:] T. Kuczyński, Z. Kubot (red.), *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*, Warszawa 2011.
- Bochenek M., Gawarkiewicz Ż., Januszewska M., Kucharski D., Kusio-Szalak I., Matysik B., Mazurkiewicz B., Sierpowska I., Tyra B., *Opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej*, Warszawa 2018.
- Bojanowska E., *Instytucje pomocy społecznej dla seniorów*, [w:] E. Bojanowska, K. Chaczko, J. Krzyszkowski, E. Zdebska (red.), *Pomoc społeczna. Idea – rozwój – instytucje*, Warszawa 2022.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2001.
- Kiczka K., *Umowy w administracji publicznej jako instrumenty realizacji zasady ogólnej prawa publicznego*, [w:] J. Boć, A. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.

- Pulka Z., *Wprowadzenie*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3718, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. CIV. 104, Z. Pulka (red.), *Systemowość prawa*.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. VI, LEX/el. 2021.
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Kraków 2016.
- Stopka K., *Instytucja, cele i zasady pomocy społecznej*, [w:] E. Bojanowska, K. Chaczko, J. Krzyszkowski, E. Zdebska (red.), *Pomoc społeczna. Idea – rozwój – instytucje*, Warszawa 2022.
- Turnowiecki W., *Polityka rodzinna*, [w:] R. Gabryszak, D. Magierka (red.), *Wprowadzenie do polityki społecznej*, Warszawa 2009.
- Węgrzyn M., *Dopuszczalność dochodzenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej w sytuacji, gdy osoba skierowana nie stawiała się w domu pomocy społecznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2018, nr 3.
- Węgrzyn M., *Sposób ustalania wysokości opłaty należnej za pierwszy, niepełny miesiąc pobytu w domu pomocy społecznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2017, nr 2.
- Zaborniak P., *Odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej – kwestie wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 9.

