Ekspertyzy i opracowania

NARODOWY INSTYTUT SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Nr 163, 2024

www.nist.gov.pl

Tryb ustalania zwolnienia z odpłatności za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej

Damian Aptowicz

Radca prawny specjalizujący się w prawie socjalnym, prawie i postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym

I. Wstęp

Jednym z podstawowych problemów obecnej polityki społecznej jest starzejące się społeczeństwo oraz niż demograficzny powodujący coraz większą liczbę osób starszych wymagających wsparcia osób trzecich przy wykonywaniu codziennych czynności. Kolejnym pojawiającym się wyzwaniem, z którym zmaga się polityka społeczna, jest brak osób zainteresowanych wykonywaniem tzw. „zawodów pomocowych" (np. pracownik socjalny, opiekun), których zadaniem jest wspieranie osób wymagających pomocy.

Przykładowym rozwiązywaniem tego problemu jest tworzenie przez rząd programów rządowych, do których gminy mogą przystępować, a których celem jest aktywizacja osób z niepełnosprawnością bądź odciążenie członków rodziny w wykonywaniu opieki nad osobami wymagającymi całodobowego wsparcia. Jako przykłady takich programów można chociażby wskazać na Program Asystent Osobisty Osoby z Niepełnosprawnością - edycja 2024[1], którego głównym celem Programu jest wprowadzenie usług asystencji osobistej jako formy ogólnodostępnego wsparcia w wykonywaniu codziennych czynności oraz funkcjonowaniu w życiu społecznym.

Drugim przykładem takiego programu może być Program „Opieka wytchnieniowa" dla Jednostek Samorządu Terytorialnego – edycja 2024[2]. Z kolei głównym celem tego programu jest wsparcie członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad:

1. dziećmi do ukończenia 16. roku życia posiadającymi orzeczenie o niepełnosprawności lub
2. osobami niepełnosprawnymi posiadającymi:

a) orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności albo

b) orzeczenie traktowane na równi z orzeczeniem wymienionym w lit. a, zgodnie z art. 5 i art. 62 ustawy z dnia

1 Zgodnie z rozdz. III ust. 1 Programu Asystent Osobisty Osoby z Niepełnosprawnością - edycja 2024;

2 zgodnie z rozdz. III ust. 1 Programu Opieka wytchnieniowa" dla Jednostek Samorządu Terytorialnego – edycja 2024;

27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 100, z późn. zm.)

- poprzez umożliwienie uzyskania doraźnej, czasowej pomocy w formie usługi opieki wytchnieniowej, tj. odciążenie od codziennych obowiązków łączących się ze sprawowaniem opieki nad osobą z niepełnosprawnością przez zapewnienie czasowego zastępstwa w tym zakresie. Dzięki temu wsparciu, osoby zaangażowane na co dzień w sprawowanie opieki nad osobą z niepełnosprawnością dysponować będą czasem, który mogą przeznaczyć na odpoczynek i regenerację, jak również na załatwienie niezbędnych spraw życiowych. Usługi opieki wytchnieniowej mogą służyć również okresowemu zabezpieczeniu potrzeb osoby z niepełnosprawnością w sytuacji, gdy członkowie rodzin lub opiekunowie z różnych powodów nie będą mogli wykonywać swoich obowiązków.

Rozwiązania takie należy ocenić jak najbardziej pozytywnie, jednak nie zawsze takie programy znajdą swoich odbiorców m.in. w przypadku braku osób trzecich mogących zaopiekować się członkiem rodziny bądź ich zamieszkiwanie w różnych częściach kraju bądź poza jego granicami czy złym stanem zdrowia osoby, która może wymagać całodobowej opieki.

Stąd też stosowanym rozwiązaniem jest umieszczenie takiej osoby w domu pomocy społecznej, który zgodnie z art. 55 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej (dalej u.p.s.)[3], świadczy usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne na poziomie obowiązującego standardu, w zakresie i formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób w nim przebywających. Należy jednak mieć na uwadze, że umieszczenie osoby w domu pomocy społecznej może stanowić duże obciążenie finansowe dla gminy. Na moment przygotowania niniejszej ekspertyzy (tj. marzec 2024 r.), średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca, w zależności od typu domu pomocy społecznej, wynosi już ponad 6.000 złotych miesięcznie. Warto zauważyć, że pojawiają się domy pomocy społecznej, których średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca wynosi prawie 10.000 złotych miesięcznie. Koszt ten będzie wysoki w szczególności w odniesieniu do domów pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej intelektualnie, który zgodnie z § 5 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej[4], świadczy również pomoc w zakresie potrzeb edukacyjnych. Zgodnie z art. 60 ust. 2 u.p.s., średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej, w zależności od zasięgu domu pomocy społecznej, jest ogłaszany w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie później niż do 31 marca danego roku.

II. Ogólne zasady ponoszenia odpłatności za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej

Zgodnie z art. 61 ust. 1 u.p.s., 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. Jak wskazuje 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

3 Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.,

4 Dz. U. z 2018 r. poz. 734 ze zm.,

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.

Wysokość kryteriów dochodowych została wskazana w Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej i wynosi odpowiednio 776 złotych dla osoby samotnie gospodarującej oraz 600 złotych na osobę w rodzinie[5].

Zgodnie z treścią art. 6 pkt 14 u.p.s., przez rodzinę należy rozumieć osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące. Tym samym, ustawodawca na gruncie u.p.s. rodzinę wiąże z faktycznie istniejącymi więziami gospodarczo-ekonomicznymi, a nie węzłem prawnym w postaci małżeństwa. Dopuszczalna jest zatem sytuacja, iż rodziną w rozumieniu u.p.s. będzie związek konkubencki[6]. Możliwa jest również sytuacja, w której małżonkowie nie będą stanowili rodziny w rozumieniu niniejszego przepisu, ponieważ wspólnie nie gospodarują. Należy nadmienić jednak, że decydującym kryterium będą okoliczności faktyczne świadczące o prowadzeniu wspólnego gospodarstwa a nie, przykładowo, zawarta umowa o rozdzielności majątkowej. Przejawem wspólnego gospodarowania jest m.in. możliwość swobodnego i nieograniczonego dostępu do wszystkich pomieszczeń i urządzeń domowych[7].

Tym samym, osoba zobowiązana (małżonek, zstępny i wstępny) będzie ponosił odpłatność, jeżeli jego dochód wynosi co najmniej 2328 złotych, jeżeli gospodaruje ona samotnie, bądź też 1800 złotych na osobę w rodzinie. Zgodnie z art. 8 ust. 3 u.p.s., przez dochód rozumie się sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pomniejszoną o:

1. miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych i koszty uzyskania przychodu;
2. składki na ubezpieczenie zdrowotne określone w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ubezpieczenia społeczne określone w odrębnych przepisach;
3. kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób.

Maksymalna wysokość opłaty nałożonej na członka rodziny będzie tym samym wysokością działania matematycznego polegającego na odjęciu od osiąganego dochodu 300% odpowiedniego kryterium dochodowego[8]. Opłata nie może być wyższa od ustalonej w trybie tego działania nadwyżki[9].

Katalog osób zobowiązanych do ponoszenia odpłatności za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej na gruncie u.p.s. jest podobny do katalogu osób, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, wymienionych w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy[10].

Dosyć trafnie na ten temat wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w jednej z podjętych przez siebie uchwał: „*Powyższe rozważania odnoszące się do wykładni przepisów u.p.s. dotyczących obowiązku ponoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej przypominają rozwiązania zawarte w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym dotyczące obowiązku alimentacyjnego. Oczywiście dostrzegając tę istotną różnicę, iż obowiązek alimentacyjny jest rozwiązaniem z zakresu prawa prywatnego, a obowiązek ponoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecz-*

5 Dz. U. poz. 1296,

6 wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29.08.2008 r., sygn. I OSK 1429/07,

7 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 26.10.2023 r., sygn. III SA/Kr 1776/22,

8 wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10.05.2017 r., sygn. I OSK 2820/16,

9 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 16.12.2021 r., sygn. II SA/Rz 1309/21,

10 Dz. U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.,

nej z zakresu prawa publicznego, niemniej warto sięgnąć do tych rozwiązań. Zgodnie z art. 128 wspomnianego kodeksu obowiązek dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania (obowiązek alimentacyjny) obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo. Z kolei jego art. 129 stanowi w § 1, że obowiązek alimentacyjny obciąża zstępnych przed wstępnymi, a wstępnych przed rodzeństwem; jeżeli jest kilku zstępnych lub wstępnych - obciąża bliższych stopniem przed dalszymi, w § 2 zaś, że krewnych w tym samym stopniu obciąża obowiązek alimentacyjny w częściach odpowiadających ich możliwościom zarobkowym i majątkowym, w dalszych przepisach regulowane są pozostałe zagadnienia. Nie ma wątpliwości prawnych co do tego, że o tym, kto będzie zobowiązany do ponoszenia świadczeń alimentacyjnych, czyli w stosunku do kogo obowiązek alimentacyjny przekształci się w konkretne zobowiązanie, z którego będzie wynikać określone świadczenie alimentacyjne, decydować będą właściwe akty stosowania prawa, czyli orzeczenie sądu ustalające i zasądzające alimenty, ugoda sądowa czy też umowa. Z samych przepisów art. 128 i art. 129 k.r.o. dotyczących obowiązku alimentacyjnego, bez konkretnego aktu stosowania prawa, nie można bowiem ustalić, wobec których podmiotów obowiązek alimentacyjny przekształcił się w konkretne zobowiązanie alimentacyjne. Równocześnie należy mieć na uwadze, że o ile w przypadku obowiązku alimentacyjnego, jako instytucji prawa prywatnego, wyłącznie od osoby uprawnionej zależy, czy podejmie kroki prawne w celu przekształcenia obowiązku alimentacyjnego w konkretne zobowiązanie, z którego będzie wynikać świadczenie alimentacyjne, o tyle w przypadku obowiązku ponoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, jako instytucji prawa publicznego, organ zobowiązany jest podjąć stosowne kroki prawne celem skonkretyzowania tego obowiązku w konkretne zobowiązanie.”[11].

III. Aspekty materialne i proceduralne zwolnienia z odpłatności za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej – zwolnienie fakultatywne

Na gruncie u.p.s. obowiązują dwa przepisy prawne (art. 64 – art. 64a u.p.s.), które określają przesłanki materialnoprawne zwolnienia z odpłatności za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej.

Pierwszą podstawę stanowi art. 64 u.p.s., który stanowi, iż 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, 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;
5. 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;
6. osoba obowiązana do wnoszenia opłaty przedstawi wyrok sądu oddalający powództwo o alimenty na rzecz osoby kierowanej do domu pomocy społecznej lub mieszkańca domu;
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.

11 uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11.06.2018 r., sygn. I OPS 7/17,

Wskazany tryb zwolnieniowy, iż mówimy o tzw. trybie fakultatywnym w przedmiocie zwolnienia z odpłatności. Posłużenie się w przytoczonej regulacji sformułowaniem „może" wskazuje wprost, iż organ administracji publicznej działa tutaj w ramach tzw. uznania administracyjnego. Stronie nie przysługuje zatem jakiekolwiek roszczenie, aby oczekiwać od organu administracji publicznej, żeby ten udzielił zwolnienia z odpłatności. Jednocześnie określenie „w szczególności" wskazane w art. 64 u.p.s. wyraźnie wskazuje, że lista przesłanek, z powodu których można zwolnić z odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej, nie stanowi katalogu zamkniętego, a wskazane wyliczenie ma jedynie charakter przykładowy[12].

Warto zwrócić uwagę na jedno z orzeczeń WSA w Warszawie, które wskazało, iż „Decyzja dotycząca zwolnienia z opłaty za pobyt w DPS jest decyzją uznaniową, świadczy o tym użyte w przepisie art. 64 u.p.s. sformułowanie „można zwolnić", a w konsekwencji kontrola jej legalności jest dokonywana przez Sąd w ograniczonym zakresie. Polega ona na zbadaniu, czy przed podjęciem decyzji organ dysponował niezbędnym materiałem dowodowym uzasadniającym rozstrzygnięcie sprawy i czy dokonał wszechstronnej oceny okoliczności faktycznych istotnych dla takiego rozstrzygnięcia. Kontrolując legalność aktu Sąd ocenia, czy w sprawie zachodziły warunki materialnoprawne, uzasadniające skorzystanie przez organ administracji z przysługujących mu uprawnień oraz, czy wydanie decyzji zostało poprzedzone prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem, z zachowaniem przepisów procedury administracyjnej."[13]. Dowodem w postępowaniu administracyjnym, którego celem jest ustalenie przesłanek zwolnienia z ponoszenia odpłatności za pobyt członka rodziny, poza wywiadem środowiskowym, może być, zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a., wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Mogą być to m.in. dokumenty, zeznania świadków, a nawet przesłuchanie wnioskodawcy poprzez przeprowadzenie rozprawy[14].

W przedmiocie prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia z odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej uzupełniająco stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.)[15], co wynika z odesłania uregulowanego art. 14 u.p.s.

Organ administracji publicznej, zgodnie z art. 7 k.p.a., będzie zobowiązany z urzędu lub na wniosek stron podjąć wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Wydając natomiast odmowną decyzję administracyjną, w uzasadnieniu decyzji powinien wskazać wszelkie motywy, którymi się kierował, odmawiając zwolnienia z ponoszenia odpłatności.

Jak wskazuje WSA w Łodzi: „W szczególności, zwłaszcza w przypadku negatywnej dla strony decyzji wydawanej w granicach uznania administracyjnego, konieczne jest, aby adresat mógł poznać wszelkie prawne i faktyczne przesłanki jej podjęcia. Organ nie może zatem ograniczyć się do stwierdzenia, że przepis prawa dozwala mu na określone działanie, lecz powinien w sposób wyczerpujący przedstawić cały wywód, z którego będzie wynikać, dlaczego w danym stanie faktycznym i prawnym inne rozstrzygnięcie nie mogło zapaść"[16]. Uzasadnienie decyzji odmawiającej zwolnienia powinno być przygotowane w taki sposób, aby jej adresat czuł się „przekonany", a nie „pokonany"[17].

Jednym z praktycznych problemów stosowania przepisów u.p.s. było ugruntowanie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, iż zwolnienie z odpłatności powinno być powiązane wyłącznie z sytuacją materialną czy zdrowotną występującą po stronie zobowiązanej, bez uwzględniania w tym zakresie relacji rodzinnej oraz stosunku osobistego osoby zobowiązanej do mieszkańca domu pomocy społecznej. Przykładowo, WSA w Gorzowie Wielkopolskim stanął na stanowisku, iż „Zdaniem Sądu, organy administracji właściwie uzasadniły, że interes skarżącej nie może uzyskać przewagi nad interesem społecznym.

12 M. Kasprzak, J. Nowicka, Pomoc Społeczna, Komentarz do ustawy, wyd. Infor PL S.A., Warszawa 2021, str. 269.

13 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5.10.2023 r., sygn. VIII SA/Wa 454/23,

14 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 5.12.2023 r., sygn. II SA/Bk 760/23,

15 Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.,

16 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 17.03.2023 r., sygn. III SA/Łd 846/22,

17 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 3.08.2023 r., sygn. I SA/Rz 257/23,

Nie można bowiem doprowadzać do sytuacji, w której obowiązki członków rodziny w zakresie pokrywania kosztów pobytu w domu pomocy społecznej jej członka byłyby w sposób zbyt swobodny i nieznajdujący uzasadnienia w wyjątkowych okolicznościach przerzucane na jednostki samorządu terytorialnego, powodując nadmierne obciążenie sektora finansów publicznych, a w konsekwencji całego społeczeństwa. Wniosek o zwolnienie z odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej jest bowiem de facto wnioskiem o udzielenie pomocy ze środków publicznych jednak na stronie skarżącej ciąży już obowiązek ponoszenia tej odpłatności ustalony w drodze decyzji administracyjnej. Zważyć trzeba, że w sytuacji negatywnego stosunku do ojca, nawet obiektywnie zasadnego, obowiązek ponoszenia opłat za jego pobyt w placówce pomocy społecznej, spoczywający na skarżącej w dobrej kondycji finansowej, przechodziłby de facto na społeczeństwo. Takie rozwiązanie godziłoby w idee i cele pomocy społecznej."[18]. Sprawa dotyczyła zwolnienia córki z odpłatności za pobyt swojego ojca w domu pomocy społecznej m.in. ze względu na brak więzi rodzinnej, nierespektowanie przez ojca orzeczenia o alimentach, brak nawiązania kontaktu przez ojca z córką czy brak wsparcia ze strony ojca przy wychowywaniu przez matkę swojej córki. Nie jest to jedyne orzeczenie, które zajęło takie stanowisko[19].

Tym bardziej nie było możliwe podnoszenie przez osoby zobowiązane argumentów odnoszących się do zasad słuszności czy zasad współżycia społecznego. Stanowisko takie wynika z obowiązującej w art. 6 k.p.a. zasady praworządności, która uniemożliwia orzekanie przez organ administracji publicznej w oparciu o tzw. klauzule generalne, co potwierdza orzeczenie NSA, iż przepisy powszechnie obowiązujące nie zawierają takich klauzul generalnych jak dobra wiara czy zasady współżycia społecznego, przez co nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej, skargi sądowej lub skargi kasacyjnej.

Na skutek zmian legislacyjnych w art. 64 u.p.s. dodano pkt. 5 i 6, które wskazują na możliwość zwolnienia z odpłatności za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej, gdy:

- 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;
- osoba obowiązana do wnoszenia opłaty przedstawi wyrok sądu oddalający powództwo o alimenty na rzecz osoby kierowanej do domu pomocy społecznej lub mieszkańca domu[20].

W mojej opinii, krok ten należy uznać jak najbardziej pozytywnie. O ile bezspornym jest, iż obowiązek ponoszenia odpłatności ma charakter publicznoprawny, natomiast przyjęta konstrukcja jest podobna do konstrukcji obowiązku alimentacyjnego, o ile sprzecznym z zasadami zachowania godności człowieka czy humanitaryzmu (będącymi jednymi z podstawowych zasad polskiego systemu pomocy społecznej) byłoby całkowite rozdzielenie podobnego charakteru obu obowiązków i stwierdzenie, iż zła relacja rodzinna, a w szczególności zaniechanie wykonywania obowiązków wynikających z władzy rodzicielskiej, nie ma jakiegokolwiek znaczenia dla ponoszenia odpłatności przez członka rodziny, który powinien zostać obciążony obowiązkami fiskalnymi. Tendencja ta zauważalna jest w rozwijającym się orzecznictwie. Dla przykładu, WSA w Poznaniu stanął na stanowisku, iż „Wydanie decyzji uwzględniającej wniosek o zwolnienie z opłaty za pobyt w DPS powinno mieć charakter wyjątkowy, wyłącznie w takim skonfigurowaniu, w którym sytuacja zdrowotna, rodzinna, życiowa i losowa wnioskującego reprezentuje taki ładunek aksjologiczny, który przełamuje fiskalizm państwa"[21]. Szersze stanowisko w tym przedmiocie zajął z kolei WSA w Rzeszowie wskazując, iż „otwarty katalog przesłanek uprawniających do zwolnienia od opłaty wraz z dodanym w 2015 r. i znowelizowanym w 2019 r. przepisem art. 64a, winien skłonić do takiej interpretacji art. 64 pkt 2 u.p.s., która pozwala na uwzględnienie przy badaniu zasadności zwolnienia z opłat za pobyt osoby spokrewnio-

18 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 20.03.2019 r., sygn. II SA/Go 77/19,

19 m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 7.02.2019 r., IV SA/Gl 839/18,

20 zmiany wprowadzone ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. poz. 1690 ze zm.),

21 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 31.08.2023 r., sygn. IV SA/Po 445/23,

nej w DPS również okoliczności niezwiązanych z sytuacją materialną, stanem zdrowia czy zdarzeniami losowymi, jak przyczyny braku relacji rodzinnych między osobami związanymi pokrewieństwem, w tym niewywiązywanie się z obowiązku alimentacyjnego wobec małoletnich dzieci."[22].

Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia również dodanie w art. 64 pkt. 7, który stanowi, iż można zwolnić z opłaty, jeżeli 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. Przepis ten został dodany ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, natomiast wszedł w życie 27 stycznia 2022 roku. Wprowadzenie tej regulacji wskazuje, iż legislacja w tym przedmiocie zaczyna przyjmować kierunek na korzyść osób zobowiązanych, coraz wyraźniej kładąc nacisk również na relacje rodzinne, natomiast wykładnia art. 64 u.p.s. nakazuje uwzględniać wartości aksjologiczne, a nie wyłącznie związane z sytuacją zdrowotną, majątkową czy dochodową osoby zobowiązanej[23]. Orzecznictwo wskazało również, iż zwolnienie na podstawie art. 64 pkt 7 u.p.s. musi wynikać ze świadomego i rażącego działania bądź zaniechania przez członka rodziny przebywającego w domu pomocy społecznej[24].

Zgodnie z powyższymi regulacjami, zwolnienia w trybie fakultatywnym można udzielić całkowicie lub częściowo. Pojawia się jednak pytanie, czy wskazane określenia dotyczą kwoty ponoszonej odpłatności, czy też mogą mieć zastosowanie również co do wymiaru czasowego udzielonego zwolnienia (całkowicie w rozumieniu „dożywotnio"). Moim zdaniem, warto rozważyć obie opcje, w zależności od zastanego stanu faktycznego oraz podnoszonej przez stronę argumentacji. Nie widzę przeszkód prawnych, aby wyrażenie całkowicie mogło również być rozumiane jako „dożywotnio".

Po pierwsze, organ administracji publicznej działa w ramach uznania administracyjnego. Uznanie administracyjne, w przedmiotowym postepowaniu, obejmuje nie tylko samą zasadność zwolnienia z ponoszenia odpłatności, ale również kwotę objętą zwolnieniem – można zwolnić jedynie w części, nakładając na osobę zobowiązaną odpłatność w dużo mniejszej kwocie. Organ administracji publicznej może jednak, działając w ramach uznania administracyjnego, orzekać również co do czasowego zwolnienia, stwierdzając, czy udzielone zwolnienie ma charakter czasowy, czy też dożywotni. Każda sytuacja osobista osoby ubiegającej się o zwolnienie będzie oceniana indywidualnie. Należy jednak rozważyć cel udzielenia czasowego w sytuacji, gdy przyczyny podnoszone przez stronę wskazują wyraźnie, iż jej intencją jest uzyskanie dożywotniego zwolnienia z odpłatności. Inny charakter będzie miało zwolnienie udzielone stronie, która jako przyczynę wskazuję złą sytuację zdrowotną powodującą zwiększenie wydatków na cele medyczne, a inaczej należy ocenić stan faktyczny, w którym strona wskazuje na złe relacje rodzinne oraz rażące i nienależyte wykonywanie obowiązków rodzicielskich przez mieszkańca domu pomocy społecznej. W tym pierwszym przypadku warto rozważyć udzielenia zwolnienia okresowego (np. na 2 lata) i przeprowadzić weryfikację dochodów po upływie tego okresu ze względu na możliwość poprawy stanu zdrowia, natomiast w tym drugim przypadku udzielenie zwolnienia czasowego wydałoby się niecelowe. Ciężko wyobrazić sobie sytuację, w której (przykładowo) zstępny zobowiązany do ponoszenia odpłatności za pobyt swojego rodzica w domu pomocy społecznej po upływie okresu zwolnienia poprawi swoje relacje z rodzicem, powodując jednocześnie odejście przyczyn ubiegania się o zwolnienie w przyszłości. Ciekawe stanowisko wskazał jednak WSA w Gliwicach w jednym z orzeczeń, stwierdzając, że nawet nawiązanie kontaktu z członkiem rodziny przebywającym w domu pomocy społecznej nie może prowadzić do odgórnej odmowy zwolnienia z odpłatności, bowiem osoba zobowiązana dalej może wykazywać negatywny stosunek do swojego krewnego co jest wyrazem doznanych negatywnych doświadczeń. Przyjęcie odmiennej interpretacji musiałoby prowadzić do sytuacji, iż zwolnienie z odpłatności może mieć miejsce wyłącznie, gdy mieszkaniec i osoba zobowiązana całkowicie zerwali

22 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 20.10.2021 r., sygn. II SA/Rz 1114/21,

23 I. Sierpowska [w:] Pomoc społeczna. Komentarz, wyd. VI, Warszawa 2023, art. 64, dostęp elektroniczny,

24 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 30.11.2023 r., sygn. II SA/Gl 1288/13,

kontakt[25].

Po drugie, można kierować się ogólną zasadą prawną „kiedy prawo nie rozróżnia, naszym zadaniem nie jest rozróżnianie”[26]. Skoro ustawodawca nie wprowadził wyraźnego ograniczenia w postaci okresowego zwolnienia, to twierdzenie, iż przepis ten zabrania udzielenia takiego zwolnienia, stanowiłoby naruszenie przytoczonej już zasady praworządności. W orzecznictwie wskazano, że organowi administracji publicznej wolno podjąć wyłącznie takie działanie, do którego ma kompetencję znajdującą swoje źródło w wyraźnej, niedomniemanej, podstawie prawnej[27].

Zwolnienia fakultatywnego, o którym mowa w art. 64 u.p.s. można udzielić wyłącznie na wniosek osoby zobowiązanej. Oznacza to, iż organ administracji publicznej nie jest uprawniony do wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie zwolnienia z odpłatności za pobyt członka rodziny. Można tutaj przytoczyć orzecznictwo sądowo-administracyjne, które wskazuje, iż decyzja wydana na skutek podania, które w istocie nie powinno zostać rozpatrzone ze względu na uchybienia proceduralne związane z wniesieniem podania po terminie bądź też z brakami formalnymi, jest decyzją administracyjną wydaną z rażącym naruszeniem prawa, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej w oparciu o art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Argumentację tę można zastosować przez analogię również w podnoszonej przeze mnie problematyce, wskazując, iż taka decyzja zostałaby wydana bez wniosku, który jest sine qua non do wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie zwolnienia z odpłatności[28]. Wydanie takiej decyzji administracyjnej moim zdaniem można by równocześnie rozważać jako potencjalną podstawę do ponoszenia odpowiedzialności, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 bądź pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia bądź niezgodne z przepisami umorzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych, odroczenie jej spłaty lub rozłożenie spłaty na raty albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności[29]. Nie bez powodu ustawodawca wprowadził wymóg złożenia takiego wniosku przy ubieganiu się o zwolnienie, akcentując w ten sposób nacisk na obowiązek współpracy osoby zobowiązanej z organem administracji publicznej w rozwiązywaniu swojej sytuacji. Wykładnię celowościową tego przepisu można wywieść pośrednio z art. 4 u.p.s., gdzie wskazano, iż osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są zobowiązane współdziałać w rozwiązywaniu swojej sytuacji. Nieracjonalnym byłoby wprowadzenie możliwości udzielenia zwolnienia z urzędu, w sytuacji, gdy to ona ma interes prawny w uzyskaniu korzystnej dla niej decyzji administracyjnej. Również złożenie takiego wniosku, ale brak współuczestniczenia w postępowaniu dowodowym, celowe utrudnianie bądź przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego może stanowić samodzielną podstawę do odmowy zwolnienia z odpłatności, co nakłania na stronę obowiązek aktywności i współpracy z pracownikiem socjalnym podczas ustalania okoliczności istotnych dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy[30].

Zwolnienie z ponoszenia odpłatności może mieć jednak miejsce wyłącznie w sytuacji, gdy osoba zobowiązana do tego obowiązku przekracza 300% kryterium dochodowego. Kierując się chociażby wykładnią językową, nie można zwolnić ze świadczenia czegoś, do czego osoba nie byłaby zobowiązana. Przez wyrażenie „zwolnić” należy rozumieć m.in. „zmniejszyć”, „sprawić, że nie jest obciążone”, „uczynić ze świadczenia czegoś, do czego osoba byłaby zobowiązana”[31]. Brak obowiązku dotyczy osoby, która

25 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 17.10.2023 r., sygn. III SA/Gl 1002/23,

26 łac. lege non distinguente, nec nostrum est distinguere,

27 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 13.04.2017 r., sygn. II SA/Gl 124/17,

28 m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 9.02.2024 r., sygn. III SA/Po 720/23 czy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 29.02.2024 r., sygn. III SA/Gd 441/23,

29 Dz. U. z 2024 r. poz. 104,

30 wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16.09.2022 r., sygn. I OSK 2259/21,

31 https://sjp.pwn.pl/slowniki/zwolni%C4%87.html, dostęp w dniu 15 marca 2024 roku,

wykaże, że jej dochód nie przekracza 300% odpowiednio zastosowanego kryterium dochodowego, natomiast zwolnienie może mieć wyłącznie zastosowanie w momencie, gdy organ administracji publicznej będzie mógł przejść do drugiej fazy postępowania i ustalać hipotetyczną kwotę do ponoszenia odpłatności[32]. W sytuacji nieprzekroczenia 300% kryterium dochodowego przez osobę zobowiązaną, organ administracji publicznej powinien umorzyć postępowanie administracyjne w przedmiocie ustalania opłaty w oparciu o art. 105 § 1 k.p.a., gdyż jest ono w tym momencie bezprzedmiotowe.

Należy jednak rozważyć, jakie rozstrzygnięcie należy wydać, gdy mimo wszystko osoba nieprzekraczająca 300% kryterium dochodowego złoży wniosek o zwolnienie z odpłatności. Złożenie wniosku przez taką osobę niewątpliwie obowiązek odniesienia się przez organ administracji publicznej do podania. W sytuacji, gdy złożenie takiego wniosku nastąpi na etapie ustalania warunków do ponoszenia odpłatności, sytuacja wydaje się być dosyć prosta. Wystarczającym będzie w mojej opinii umieszczenie w sentencji decyzji administracyjnej oddzielnego punktu o odmowie zwolnienia z ponoszenia odpłatności, co wynika pośrednio z art. 104 § 1 k.p.a., gdzie wskazano, że organ administracji publicznej załatwia sprawę w drodze decyzji administracyjnej. Od tak wydanej decyzji administracyjnej stronie będzie przysługiwało do właściwego miejscowo samorządowego kolegium odwoławczego. Bardziej problematycznym zagadnieniem wydaje się ustalenie, jakie rozstrzygnięcie powinien wydać organ, gdy strona złoży wniosek o zwolnienie już po umorzeniu postępowania administracyjnego, gdyż dojdzie do ustalenia, że krewny nie kwalifikuje się do ponoszenia odpłatności. Moim zdaniem, należałoby rozważyć wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego w oparciu o art. 61a § 1 k.p.a., gdyż to z uzasadnionych przyczyn nie może być wszczęte. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „Brak możliwości wszczęcia postępowania z „innych uzasadnionych przyczyn" ma miejsce w sytuacjach niewymagających przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Pojęcie „innych uzasadnionych przyczyn" nie zostało ustawowo zdefiniowane, jednak odmowę wszczęcia postępowania na tej podstawie wiąże się z sytuacją, w której zachodzą przyczyny uniemożliwiające uruchomienie i prowadzenie postępowania administracyjnego. Odmowa wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. „z innych uzasadnionych przyczyn" może mieć miejsce w sytuacjach oczywistych, tj. gdy „na pierwszy rzut oka" można stwierdzić, że brak podstaw do prowadzenia postępowania."[33]. Uważam, że złożenie podania o zwolnienie z odpłatności, gdy ta nie została w jakiejkolwiek kwocie ustalona, nie nakłada na organ obowiązku przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania dowodowego, co tylko potwierdza wskazaną tezę. Na tak wydanie postanowienie przysługującym środkiem zaskarżenia będzie zażalenie skierowane do samorządowego kolegium odwoławczego.

Kolejnym praktycznym problemem prawnym, z jakim zmagają interpretatorzy u.p.s., jest określenie, na jakim etapie należy złożyć wniosek o zwolnienie z odpłatności, oraz czy możliwe jest prowadzenie jednego postępowania administracyjnego, w którym określi się wysokość ustalonej opłaty, a następnie zwolni się krewnego całkowicie bądź częściowo z ponoszenia tej kwoty. Literatura wypracowała tutaj stanowisko, iż konieczne jest prowadzenie dwóch oddzielnych postępowań administracyjnych[34]. W orzecznictwie natomiast kwestia ta nie została ukształtowana jednolicie; powstały dwie niezależne linie orzecznicze, które wskazują na zupełnie odmienne stanowiska.

Pierwsza linia orzecznicza wskazuje m.in., że złożenie wniosku o zwolnienie z ponoszenia odpłatności może mieć miejsce dopiero po ustaleniu ewentualnego obowiązku ponoszenia odpłatności za pobyt członka rodziny, który powinien się ukształtować w drodze zawartej umowy bądź ostatecznej i wywołującej skutki prawne decyzji administracyjnej. Wskazuje się tutaj na literalne brzmienie art. 64 u.p.s., gdzie wskazano, iż „osoba wnosząca opłatę lub zobowiązana do wnoszenia opłaty", co powoduje, iż zobowiązany najpierw powinien znać wysokość ponoszonej przez siebie opłaty, aby móc ubiegać się o zwolnienie z jej ponoszenia. Odrębność obu postępowań polega na tym, iż najpierw strona musi mieć skonkretyzowany obowiązek

32 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 17.01.2022 r., sygn. III SA/Kr 884/21,

33 wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18.01.2024 r., sygn. II GSK 489/23,

34 I. Sierpowska [w:] Pomoc społeczna. Komentarz, wyd. VI, Warszawa 2023, art. 64, dostęp elektroniczny.

ponoszenia opłaty, aby móc się ubiegać o jej zmniejszenie (przy zwolnieniu częściowym) bądź zwolnienie przy zwolnieniu całkowitym[35]. Wskazuje się, że prowadzenie postępowania o ustalenie odpłatności oraz zwolnienie z tej odpłatności może doprowadzić do paradoksu, iż strona może wnosić o zwolnienie z opłaty w wymiarze większym niż rzeczywiście może ona wynieść: „Już niezależnie od treści tego przepisu narzuca się rozumowanie, że zwolnienie może dotyczyć sytuacji, w której określona opłata została ustalona w sposób przewidziany przepisami prawa. Zwolnienie takie musi się, bowiem odnosić do skonkretyzowanego obowiązku strony. Nie znając zakresu takiego obowiązku strona nie może przecież nawet stwierdzić, czy mu podoła, czy też winna wystąpić z wnioskiem o całkowite lub częściowe zwolnienie z nieustalonej jeszcze opłaty. Mogłoby dojść nawet do paradoksalnej sytuacji, w której strona domagałaby się zwolnienia z wyższej kwoty opłaty, niż opłata, którą organ dopiero zamierza ustalić. Tymczasem art. 64 potwierdza powyższe rozumowanie, gdyż mówi o zwolnieniu osób wnoszących opłatę, a więc, gdy opłata ta, co najmniej została prawnie ustalona".[36]. Moment, w którym możliwe jest złożenie takiego wniosku dosyć trafnie określił WSA w Krakowie: „Istotny jest tu moment, w którym rzeczywiście dochodzi do konkretyzacji tego obowiązku, tj. moment, w którym powstaje wykonalne, możliwe do dochodzenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, publicznoprawne zobowiązanie danej osoby do uiszczenia tej opłaty."[37].

Druga linia orzecznicza wskazuje z kolei, iż nie ma przeszkód, żeby w jednym postępowaniu rozstrzygać o ponoszeniu odpłatności, jak i o jej zwolnieniu. Argumentacja wskazywana przez sądy administracyjne opiera się przede wszystkim na dokonaniu nowelizacji przepisów u.p.s. i wskazaniu „osoby zobowiązane" w rozumieniu „osoby ustawowo zobowiązane" czy też „osoby, na których ciąży ustawowy obowiązek"[38].

Dosyć trafne stanowisko stanowiące próbę pogodzenia obu stanowisk oraz wskazujące na możliwość rozstrzygania zarówno w pierwszy, jak i w drugi powyżej opisany sposób wyraził WSA w Szczecinie[39]. Osobiście przychylam się do tego poglądu i uważam go za najrozsądniejszy. Obecnie obowiązująca konstrukcja u.p.s. nie przeciwstawia się możliwości orzekania w jednej decyzji administracyjnej zarówno ewentualnej kwoty ponoszonej opłaty, jak i ewentualnego zakresu zwolnienia bądź odmowy udzielenia zwolnienia. Za taką konstrukcją przemawia m.in. zasada szybkości uregulowana w art. 12 § 1 k.p.a. Zarówno ustalenie sytuacji osobistej czy dochodowej w celu ustalenia warunków do ponoszenia opłaty, jak i ustalenie przesłanek zwolnienia z odpłatności odbywa się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego (art. 64 u.p.s. w zw. z art. 107 ust. 1 u.p.s.). Dla przykładu, WSA we Wrocławiu wskazał, że „Wywiad środowiskowy jest szczególnie doniosłym i obligatoryjnym rodzajem dowodu w kategorii spraw z zakresu pomocy społecznej. Stanowi on postępowanie wyjaśniające poprzedzające wydanie decyzji w przedmiocie świadczeń z pomocy społecznej. Wywiad środowiskowy specyficznym sposobem zbierania 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. Na stronie ubiegającej się oświadczenie z pomocy społecznej spoczywa obowiązek umożliwienia organowi dokonania ustaleń faktycznych w takiej formie. Co do zasady ta forma postępowania wyjaśniającego nie może zostać zastąpiona innymi środkami

35 wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6.06.2017 r., sygn. akt I OSK 649/16, podobne stanowisko przyjmuje m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 18.06.2019 r., sygn. akt II SA/Bd 306/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 10.10.2023 r., sygn. akt II SA/Gl 865/23, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 20.07.2023 r., sygn. akt II SA/Gl 534/23, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 11.05.2023 r., sygn. akt IV SA/Wr 617/22, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7.03.2023 r., sygn. I SA/Wa 2983/22,

36 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 30.11.2007 r., sygn. akt IV SA/Gl 431/07,

37 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 30.05.2018 r., sygn. akt III SA/Kr 1369/17,

38 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 9.02.2023 r., sygn. akt II SA/Sz 895/22, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 10.05.2022 r., sygn. akt II SA/Lu 60/22, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 13.10.2021 r., sygn. akt II SA/Rz 850/21, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11.01.2023 r., sygn. akt I OSK 318/22,

39 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 7.06.2023 r., sygn. akt II SA/Sz 242/23,

dowodowymi."[40]. Jeżeli okoliczności, które strona chce podnieść jako przyczyny ewentualnego zwolnienia z odpłatności, są już jej znane w chwili prowadzenia postępowania, którego przedmiotem jest ustalenie ewentualnej odpłatności, to nie widzę przeszkód, aby w tym momencie został już złożony przez nią wniosek wskazujący te okoliczności. Przykładowo, jeżeli osoba zobowiązana będzie powoływała się na brak relacji rodzinnych (złą relację rodzinną), obciążającą finansowo trudną sytuację zdrowotną wiążącą się z ponoszeniem dużych nakładów finansowych czy trudną sytuacją osobistą (np. bezrobocie członka rodziny, samotne wychowywanie dziecka albo klęska żywiołowa), to okoliczności te mogą być już ustalone w trakcie jednego wywiadu środowiskowego. Nie ulega wątpliwości, że wskazane okoliczności mieszczą się w ramach „sytuacji osobistej czy dochodowej". Rozdzielanie postępowania administracyjnego na dwa etapy może prowadzić wyłącznie do przewlekłości postępowania oraz nieefektywnych działań organu administracji publicznej. Dodatkowo, mając na uwadze nie tylko argumenty prawne, ale również pewne względy słusznościowe, warto mieć na uwadze, że postępowanie w przedmiocie ustalenia opłaty za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej wiąże się ze stresem dla osoby będącej stroną tego postępowania; w szczególności, gdy ta powołuje się na złą relację z członkiem rodziny, nienależyte wykonywanie przez niego władzy rodzicielskiej bądź inną sytuację osobistą dodatkowo wzbudzającą stres u strony. Zasygnalizowanie stronie, iż na etapie postępowania „odpłatnościowego" nie jest ona uprawniona do złożenia wniosku, w związku z czym musi czekać do momentu uprawomocnienia się takiej decyzji administracyjnej (bądź zgodzenia się na zawarcie umowy) powoduje u tej osoby dodatkowy stres związany z oczekiwaniem na kolejne, tym razem „zwolnieniowe", postępowanie administracyjne. Co więcej, zasygnalizowanie stronie, iż o zwolnienie może ubiegać się dopiero, gdy dojdzie do skonkretyzowania opłaty, która będzie wynikała z prawomocnego orzeczenia, będzie u tej osoby wzbudzało wątpliwość, czy odwoływać się od decyzji odpłatnościowej, czy też od razu respektować decyzję i ubiegać się o zwolnienie częściowe bądź całkowite. Na marginesie, odnosząc się do argumentu z orzecznictwa, iż strona może ubiegać się o zwolnienie z większej opłaty niż ta, która może być potencjalnie orzeczona, należy zasygnalizować treść art. 9 k.p.a., w myśl którego, organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Nie widzę przeszkód, żeby ośrodek pomocy społecznej prowadzący postępowanie administracyjne w tym zakresie, poinformował stronę, ile może wynosić maksymalna wysokość możliwie ustalonej opłaty, skoro sposób jej wyliczenia ma charakter czysto matematyczny w oparciu o art. 61 ust. 2 u.p.s. Dla przykładu, NSA zauważył, iż „Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Jaki charakter ma mieć ostateczne pismo decyduje strona, ale w razie wątpliwości w tym zakresie obowiązkiem organu administracji publicznej jest przekazanie stronie informacji o jej sytuacji procesowej, przysługujących jej środkach obrony jej praw oraz uwarunkowaniach ich złożenia, aby strona nie poniosła szkody z powodu nieznajomości prawa. Obowiązek ten dotyczy pism, które zredagowane zostały w sposób nieczytelny, niezrozumiały, niepozwalający na ustalenie rzeczywistej woli strony, kiedy z okoliczności sprawy wynika, że strona nie rozeznaje się w sposób precyzyjny w zakresie przysługujących jej uprawnień."[41].

IV. Aspekty materialne i proceduralne zwolnienia z odpłatności za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej – zwolnienie o charakterze obligatoryjnym

Drugą podstawę materialnoprawną zwolnienia z odpłatności stanowi art. 54a u.p.s., który wskazuje, iż osobę obowiązaną do wnoszenia opłaty za pobyt mieszkańca domu

40 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 4.10.2023 r., sygn. IV SA/Wr 112/23,

41 wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18.01.2024 r., sygn. akt II GSK 564/23,

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. Zwolnienia te obejmują zstępnych osoby zwolnionej z opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej. Regulacja ta pierwotnie została wprowadzona ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej[42]. Warto jednak nadmienić, że początkowo umożliwiała ona ubieganie się o zwolnienie wyłącznie w sytuacji, gdy doszło do pozbawienia rodzica – mieszkańca domu pomocy społecznej – władzy rodzicielskiej. W uzasadnieniu do projektu ustawy napisano, 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 pozwoli 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”[43].

W przeciwieństwie do pierwszej regulacji, w ramach tego trybu zwolnieniowego, organ administracji publicznej nie działa w ramach uznania administracyjnego. Aby doszło do zwolnienia w ramach tego trybu, konieczne jest zatem łączne spełnienie następujących przesłanek:

1. złożenie wniosku o zwolnienie z ponoszenia opłaty,
2. przedstawienie prawomocnego orzeczenia sądu o pozbawieniu władzy rodzicielskiej przy równoczesnym oświadczeniu o braku jej przywrócenia bądź
3. przedstawienie prawomocnego orzeczenia sądu skazującego 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, jednak skazanie za popełnione przestępstwo nie może ulec zatarciu.

Konstrukcja powyższego przepisu nie wzbudza już takich wątpliwości interpretacyjnych, jak przy zwolnieniu fakultatywnym, co powoduje, że jego stosowanie nie nastręcza organom trudności. Przepis ten ma charakter stanowczy, imperatywny, a w przypadku spełnienia przesłanek, organ administracji publicznej nie ma jakichkolwiek przesłanek do odstąpienia od orzeczenia o zwolnieniu. Dosyć trafnie różnice pomiędzy oboma trybami wskazała dr Ewa Żołnierczyk w jednej z glos: „Sąd trafnie wskazuje różnicę między art. 64 i art. 64a u.p.s., opierając się na twierdzeniu, że wystąpienie przesłanek z art. 64a u.p.s. powoduje obligatoryjność zwolnienia z odpłatności zobowiązanego, natomiast na podstawie art. 64 u.p.s. możliwe jest zwolnienie z odpłatności osoby obowiązanej, o ile podnoszone przez nią argumenty, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego przez organ, okażą się zasługiwać na wydanie decyzji pozytywnej. Organ, opierając się na normie art. 64 u.p.s., działa w warunkach pewnego rodzaju dowolności, ale nie samowoli. To właśnie instytucja uznania administracyjnego daje organowi luz decyzyjny, który jednak nie może być interpretowany jako działanie sprzeczne z prawem lub bez umocowania prawnego.”[44]. Drugą najważniejszą różnicą pomiędzy powyższymi trybami zwolnień jest fakt, iż przy zwolnieniu obligatoryjnym, decyzja ta wywołuje skutki prawne również w stosunku do zstępnych osoby zobowiązanej.

42 Dz. U. z 2015 r. poz. 1310 ze zm.,

43 Druk nr 3473, Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej dostępny pod adresem: **https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3473**, dostęp w dniu 18 marca 2024 roku.

44 E. Żołnierczyk, Szczególne okoliczności dotyczące relacji pomiędzy członkami rodziny jako dopuszczalność zwolnienia z odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej. Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 31 maja 2022 r. (IV SA/Wr 590/21), OwSS 2023, nr 1, s. 137,

Wniosek w przedmiocie zwolnienia obligatoryjnego z odpłatności stanowi podanie w rozumieniu art. 63 § 1 k.p.a., co powoduje, iż w przypadku niespełnienia wymogów formalnych, organ administracji publicznej będzie zobowiązany wezwać do uzupełnienia braków formalnych, wyznaczając przy tym termin nie krótszy niż 7 dni. Podobnie jak przy zwolnieniu fakultatywnym, również tutaj decyzja nie może zostać wydana z urzędu, co powoduje, iż wszelkie rozważania przytoczone w poprzednim rozdziale, pozostają aktualne również na gruncie niniejszego rozdziału.

Strona ubiegająca się o zwolnienie z odpłatności w oparciu o art. 64a u.p.s. musi legitymować się orzeczeniem pozbawiającym władzy rodzicielskiej bądź orzeczenia prawomocnie skazującego 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. Zgodnie z ogólną regułą prawną, iż wyjątki nie mogą być interpretowane rozszerzająco (łac. exceptiones non sunt extendendae)[45], wskazane orzeczenia są jedynymi orzeczeniami, które mogą stanowić podstawę do zwolnienia obligatoryjnego.

I tak, zgodnie z art. 94 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 roku – Kodeks rodzinny i opiekuńczy[46] (dalej k.r.o.), jeżeli rodzic nie posiada pełnej zdolności do czynności prawnych, władza rodzicielska przysługuje drugiemu rodzicowi. Natomiast zgodnie z art. 111 § 1 k.r.o., jeżeli władza rodzicielska nie może być wykonywana z powodu trwałej przeszkody albo jeżeli rodzice nadużywają władzy rodzicielskiej lub w sposób rażący zaniedbują swe obowiązki względem dziecka, sąd opiekuńczy pozbawi rodziców władzy rodzicielskiej. Pozbawienie władzy rodzicielskiej może być orzeczone także w stosunku do jednego z rodziców. Pojawiła się zatem wątpliwość, czy możliwe jest przedłożenie przez zstępnego zobowiązanego orzeczenia o całkowitym/częściowym ubezwłasnowolnieniu rodzica, skoro powoduje ono wygaśnięcie władzy rodzicielskiej ze względu na brak pełnej zdolności do czynności prawnych. Zagadnienie to rozstrzygnął m.in. WSA w Krakowie, wskazując, iż jedynym orzeczeniem, jakim musi legitymować się strona, jest właśnie orzeczenie o pozbawieniu władzy rodzicielskiej wydane w oparciu o art. 111 k.r.o. Każde inne orzeczenie nie rozstrzyga o władzy rodzicielskiej, a pozbawienie władzy rodzicielskiej stanowi wyłącznie następstwo takiego orzeczenia, co też wyklucza możliwość powołania się na to orzeczenie i oczekiwanie wydania decyzji zwalniającej w całości[47].

Wyrokiem skazującym będzie z kolei każde orzekające merytorycznie o winie przy popełnieniu przestępstwa umyślnego. Nie będą spełniały zatem tego wymogu orzeczenia warunkowo umarzające postępowanie, orzeczenie uniewinniające i umarzające postępowanie[48].

Dosyć ciekawe stanowisko przedstawił WSA w Poznaniu, który wskazał, że strona nie musi bezpośrednio przedstawiać takiego orzeczenia. Wystarczającym będzie, jeżeli strona uprawdopodobni organowi, iż mogło dojść do takiego orzeczenia, aby ten następnie przeprowadził postępowanie dowodowe i zwrócił się do poszczególnych organów wymiaru sprawiedliwości, celem ustalenia, czy takowe orzeczenie w istocie zostało wydane[49]. W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, że ośrodek pomocy społecznej posiada wyraźną podstawę prawną do wystąpienia do sądu o ustalenie treści orzeczenia – są to odpowiednio art. 105 ust. 1 u.p.s. (w części dot. orzeczeń o pozbawieniu władzy rodzicielskiej) oraz art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym[50].

Pod kątem proceduralnym, postępowanie administracyjne w przedmiocie udzielenia tzw. obligatoryjnego zwolnienia z ponoszenia odpłatności opiera się dokładnie o te same zasady co postępowanie w przedmiocie udzielenia fakultatywnego zwolnienia, z odrębnościami wskazanymi powyżej. Tym samym, wszelkie poczynione przeze mnie w rodz. III rozważania co do przebiegu postępowania ad-

45 postanowienie Sądu Najwyższego z 8.12.2021 r., sygn. akt II DO 46/21,

46 Dz. U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.

47 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 18.04.2023 r, sygn. akt III SA/Kr 163/23,

48 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 2.06.2014 r., sygn. akt I SA/Rz 226/14,

49 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 21.13.2023 r., sygn. akt II SA/Po 607/23,

50 Dz. U. z 2024 r. poz. 276,

ministracyjnego pozostają aktualne również na gruncie niniejszego rozdziału. Jedyna sytuacja, w której ośrodek pomocy społecznej będzie uprawniony do wydania decyzji odmownej, przy założeniu, że strona przedłoży wymagane dokumenty, jest stan faktyczny, w którym osoba zobowiązana nie przekracza wymaganego 300% kryterium dochodowego. Nie będzie bowiem możliwe zwolnienie z odpłatności, do której członek w rodziny w rezultacie i tak nie byłby zobowiązany.

V. Wnioski końcowe

Przepisy dotyczące fakultatywnego zwolnienia z ponoszenia odpłatności za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej charakteryzują się dużym luzem decyzyjnym. Specyfika tego przepisu będzie oczywiście postrzegana zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść osoby zobowiązanej. Pozostawienie kwestii zwolnienia do uznania administracyjnego powoduje, iż każdy zobowiązany ma szansę do skutecznego ubiegania się o zwolnienie, bowiem jego sytuacja materialna bądź osobista odgórnie nie będzie dyskwalifikowała tej osoby. Zauważalna również jest tendencja ukierunkowania orzecznictwa sądowo-administracyjnego na uwzględnianie również negatywnych relacji rodzinnych pomiędzy mieszkańcem a osobą zobowiązaną jako przesłanki zwolnienia z odpłatności. Tendencję tę należy ocenić korzystnie, mając na uwadze, iż z początkowej, wręcz fiskalnej, interpretacji zapisów u.p.s., doszło do interpretacji uwzględniającej również zasady współżycia społecznego czy względy słuszności, chociaż u.p.s. bezpośrednio się do nich nie odnosi.

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl