

Warszawa, 3 grudnia 2024 r.

Postulaty Komisji Unii Metropolii Polskich ds. Społecznych

dot. racjonalizacji finansowania przez samorządy wydatków na świadczenia pomocy społecznej

Komisja Unii Metropolii Polskich ds. Społecznych dostrzega konieczność eliminowania sytuacji, w której samorządy ponoszą koszty świadczeń z pomocy społecznej, w przypadku gdy powinny być one ponoszone przez świadczeniobiorców bądź ich bliskich. Dotyczy to szczególnie utrzymania mieszkańców domów pomocy społecznej (dps).

1. Przeciwdziałanie wyzbywaniu się majątku przez osoby kierowane do dps w celu uniknięcia ponoszenia opłat za dps

Pobyt w dps powinien być finansowany przez samego mieszkańca i jego najbliższą rodzinę, a dopiero w braku takiej możliwości – przez gminę.

Zgodnie bowiem z obowiązującym *art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 z późn. zm.; dalej: 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.

Zgodnie z art. 61 ust. 2 u.p.s., opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej wnoszą:

1) mieszkaniec domu, nie więcej jednak niż 70% swojego dochodu, a w przypadku osób małoletnich przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka, nie więcej niż 70% tego dochodu;

2) małżonek, zstępni przed wstępnymi - zgodnie z umową zawartą w trybie art. 103 ust. 2:

a) w przypadku osoby samotnie gospodarującej, jeżeli dochód jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, jednak kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% tego kryterium,

b) w przypadku osoby w rodzinie, jeżeli posiadany dochód na osobę jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, z tym że kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie;

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

Od lat istotnym problemem jest unikanie ponoszenia opłat za pobyt w dps zarówno przez mieszkańca, jak i jego bliskich. Nałożenie opłaty na mieszkańca dps zależy wyłącznie od jego sytuacji dochodowej, nie zaś od sytuacji majątkowej. Potencjalnie zobowiązani podejmują działania zmierzające do nieodpłatnego wyzbycia się majątku na rzecz członków rodziny (darowizny, umowy dożywocia). W ten sposób mogą wykazać niski dochód (nieuwzględniający wartości majątku) jeszcze przed skierowaniem osoby do dps, tak, aby uniemożliwić nałożenie opłaty zarówno na mieszkańca, jak i osoby z jego rodziny. Powoduje to przerzucanie kosztów utrzymania mieszkańca dps na gminy, mimo relatywnie dobrej sytuacji majątkowej mieszkańca i jego bliskich.

Proponujemy zabezpieczenie gmin i powiatów prowadzących domy pomocy społecznej przed ponoszeniem nadmiernych kosztów utrzymywania w nich osób, które mogłyby ponosić je samodzielnie lub mogłyby je ponosić osoby, które uzyskały przysporzenie majątkowe z majątku mieszkańca dps.

Wyzbywanie się majątku nie powinno być sposobem na uniknięcie opłat za dps. Dotyczyć to powinno zarówno osób, które chcą być skierowane do dps, jak i osób przysporzonych, które powinny być włączone do kręgu osób zobowiązanych do wnoszenia opłat za pobyt w dps, jeśli do wyzbycia się majątku dojdzie. Rodzina mieszkańca dps, której dochód jest niższy niż 300% kryterium dochodowego i która zawarze umowę dożywocia lub otrzyma nieruchomości, powinna być zobligowana do wnoszenia opłaty za pobyt tej osoby w dps. Jednocześnie do rozważenia pozostaje, w jakiej wysokości domagać się opłaty od wskazanych osób, w szczególności czy jej wysokość powinna zależeć od wartości otrzymanego majątku, a jeśli tak, to w oparciu o jakie kryteria ustalać jego wartość.

Rozwiązanie:

- w art. 61 ust. 1 u.p.s. dodać pkt 2a w brzmieniu:

„Osoby niewymienione w pkt 1 i 2, które zawarły z mieszkańcem domu umowę dożywocia, określoną w art. 908 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, a także osoby które w okresie 60 miesięcy przed skierowaniem mieszkańca do domu pomocy społecznej oraz w trakcie pobytu mieszkańca otrzymały od niego nieruchomości – w drodze umowy darowizny określonej w art. 888 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny lub w inny, nieodpłatny sposób.”

- zmienić brzmienie art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s:

„małżonek, zstępni przed wstępnymi, osoby wskazane w art. 61 ust. 1 pkt 2a – zgodnie z umową zawartą w trybie art. 103 ust. 2...”

2. Aktualizowanie informacji o sytuacji dochodowej członków rodziny mieszkańca dps

Podstawowym środkiem dowodowym w pomocy społecznej pozostaje rodzinny wywiad środowiskowy oraz jego aktualizacja. Pozwala on na ustalenie sytuacji dochodowej, a co za tym idzie, m.in. ustalenie kwot odpłatności za dps ponoszonych przez mieszkańca i członków jego rodziny.

Zgodnie z art. 107 ust. 4 u.p.s. w przypadku ubiegania się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej po raz kolejny, a także gdy nastąpiła zmiana danych zawartych w wywiadzie, sporządza się aktualizację wywiadu.

W przypadku osób korzystających ze stałych form pomocy aktualizację sporządza się, mimo braku zmiany danych, nie rzadziej niż co 6 miesięcy, a w przypadku osób przebywających w domach pomocy społecznej oraz w ośrodkach wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi - nie rzadziej niż co 12 miesięcy.

Osoby zobowiązane często nie wyrażają zgody na przeprowadzenie wywiadów środowiskowych, a pracownik socjalny nie posiada wystarczających narzędzi, aby wyegzekwować zgodę, zwłaszcza w takich przypadkach, w których ma wiedzę, iż osoba zobowiązana posiada wystarczające środki, aby udzielić wsparcia. Uzasadnione jest też przeprowadzanie aktualizacji nie tylko u mieszkańców dps, ale także u osób zobowiązanych i potencjalnie zobowiązanych do wnoszenia opłat za pobyt członka rodziny w dps. Jednak art. 107 ust. 4 u.p.s. ich nie wymienia. W naszej ocenie celowe jest określenie wprost, że aktualizację wywiadu sporządza się także u osób zobowiązanych i potencjalnie zobowiązanych do wnoszenia opłat. Ułatwi to proces aktualizacji i ustalania opłaty. Jakkolwiek świadczeniobiorcy i zobowiązani do wnoszenia opłat są zobowiązani do informowania o zmianie swojej sytuacji dochodowej, to w praktyce czynią to wyłącznie wtedy, gdy ich sytuacja się pogorszy.

Należy nadmienić, że w latach 1990-96 z przepisów dotyczących rodzinnego wywiadu środowiskowego wynikała możliwość aktualizowania tego wywiadu także w wypadku osób zobowiązanych do alimentacji. Obecnie brak jednoznacznej podstawy prawnej powoduje rozbieżności interpretacji, a jednocześnie utrudnia naliczanie opłat w kwocie odpowiadającej aktualnym możliwościom zobowiązanych.

Rozwiązanie:

- Zmiana treści art. 107 ust. 4 u.p.s., poprzez dodanie ponoszenia odpłatności za dps, jako przesłanki aktualizacji wywiadu:

„W przypadku ubiegania się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej po raz kolejny lub osób obowiązanych do ponoszenia opłaty za pobyt mieszkańca w dps wymienionych w art. 61 ust. 1 pkt 2 i 2a, a także gdy nastąpiła zmiana danych zawartych w wywiadzie, sporządza się aktualizację wywiadu. W przypadku osób korzystających ze stałych form pomocy aktualizację sporządza się, mimo braku zmiany danych, nie rzadziej niż co 6 miesięcy, w przypadku osób przebywających w domach pomocy społecznej oraz w ośrodkach wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi nie rzadziej niż co 12 miesięcy, a wobec osób ponoszących odpłatność za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej nie rzadziej niż co 24 miesiące.”

oraz

- dodanie ust. 4b do art. 107 u.p.s. w brzmieniu:

„Niewyrażenie zgody na aktualizację rodzinnego wywiadu środowiskowego przez osobę ponoszącą odpłatność za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej stanowi podstawę do naliczenia jej opłaty w sposób określony w art. 61 ust. 2e”.

3. Brak możliwości umarzania należności, których kwota jest niższa niż koszty jej dochodzenia

Racjonalizacji wydatkami samorządów sprzyjałoby także odstąpienie od ściągania należności z tytułu świadczeń pomocy społecznej w sytuacji, gdy ich wysokość jest niższa niż koszty dochodzenia.

Zgodnie z art. 96 ust. 1 u.p.s., *obowiązek zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej spoczywa na:*

1) osobie i rodzinie korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej;

2) *spadkobiercy osoby, która korzystała ze świadczeń z pomocy społecznej - z masy spadkowej;*

3) *małżonku, zstępnych przed wstępnymi osoby korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej - jedynie w przypadku gdy nie dokonano zwrotu wydatków zgodnie z pkt 1 i 2, w wysokości przewidzianej w decyzji dla osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej.*

Gminy mają obowiązek żądać zwrotu zadłużenia z tytułu ww. wydatków, w tym np. niewniesionych opłat za świadczenia pomocy społecznej o charakterze niepieniężnym (np. za usługi opiekuńcze). Niekiedy zadłużenie to jest niewielkie i wynosi np. 3 zł, 20 zł. Niektóre długi dotyczą zmarłych już klientów pomocy społecznej. Koszty dochodzenia nieuiszczonych kwot niejednokrotnie przewyższają ich wysokość. Koszt wysyłki jednego listu poleconego to ok. 15 zł, zaś koszty postępowania sądowego o stwierdzenie nabycia spadku to od 125 zł do ponad 1000 zł. Rodziny zmarłych bardzo często zaś nie poczuwają się do zwrotu nieuiszczonych opłat. W wielu przypadkach nie ma możliwości nawiązania z nimi kontaktu i ustalenia ich miejsca pobytu. Dochodzenie zwrotu tak niskich kwot z tytułu nieuiszczonych opłat jest niecelowe. Jednocześnie brak jest przepisów, które umożliwiałyby wyśięgowanie tego rodzaju należności lub ich umorzenie. Postulujemy wprowadzenie w u.p.s. regulacji umożliwiających umarzanie kwot należności, co do których zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że nie zostaną zwrócone przez osoby zobowiązane, a których wysokość jest niższa od kosztów ich dochodzenia.

Rozwiązanie:

- Dodanie art. 96 ust. 5 u.p.s. w brzmieniu: „W szczególnych przypadkach, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że wydatki na udzielone świadczenia lub wydatki z tytułu opłat określonych w ustawie nie zostaną zwrócone przez osoby zobowiązane, a których wysokość jednocześnie jest niższa od kosztów ich dochodzenia, kwotę tych wydatków można umorzyć na wniosek lub z urzędu.”

4. Możliwość żądania przez pracownika socjalnego informacji o spadku od notariusza

Z powyższym zagadnieniem łączy się także możliwość pozyskiwania informacji o spadkobiercach, od których należy żądać zwrotu środków w myśl art. 96 ust. 1 pkt 2 u.p.s.

Pracownicy socjalni, ustalając sytuację dochodową osoby ubiegającej się o pomoc społeczną, jak i jej rodziny, korzystają z ułatwień w pozyskiwaniu informacji od różnych podmiotów, w tym sądów. Nie ma jednak wśród nich notariuszy. Włączenie ich do tego kręgu ułatwi organom realizację obowiązku z art. 96 u.p.s.

Zgodnie z art. 105 ust. 1 u.p.s. stanowi bowiem, że, *jednostki sektora finansów publicznych, w tym sądy, Policja, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i organy administracji publicznej, a także kuratorzy sądowi, komornicy, pracodawcy, podmioty wykonujące działalność leczniczą, przedszkola, szkoły, placówki, poradnie i ośrodki, o których mowa w art. 2 pkt 1-8 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe, szkoły wyższe, gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 tej ustawy są obowiązani niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku kierownika ośrodka pomocy społecznej, dyrektora centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, lub pracownika socjalnego udostępnić informacje, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia o przyznaniu lub wysokości świadczeń z pomocy społecznej, dla ustalenia wysokości odpłatności za świadczenia z pomocy społecznej lub dla weryfikacji uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej, wysokości tych świadczeń lub odpłatności za te świadczenia.*

Na podstawie tego przepisu nie można zatem uzyskać informacji od notariuszy np. o nabyciu spadku przez osoby zobowiązane do ponoszenia odpłatności lub zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy

społecznej, co znacznie utrudnia proces odzyskiwania należności od spadkobierców. Nie ma powodu, aby różnicować sytuację tych spadkobierców, którzy stwierdzali nabycie spadku przed sądem, od tych, którzy występowali o poświadczenie dziedziczenia przed notariuszem. Pracownik socjalny może uzyskać taką informację od sądu, a żądanie jej od notariusza jest wątpliwe.

Rozwiązanie:

- w art. 105 ust. 1 u.p.s. do katalogu podmiotów dodać „notariusze”.

UNIA METROPOLII POLSKICH
Dyrektor Zarządzający

r.pr. Dorota Bąbiak-Kowalska

Otrzymują:

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego