



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 11 lutego 2019 r.

BADK.DPK.133.125.2018 WW

<b>P9-78/18</b>	Data wpływu petycji 6 grudnia 2018 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 7 lutego 2019 r.

**POMOC SPOŁECZNA**

**TEMAT**

**ZMIANA DEFINICJI DOCHODU**

**WNOSZĄCY PETYCJE:** petycja indywidualna

Osoba fizyczna.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, w celu zmiany definicji dochodu.

**UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:**

Autor petycji postuluje nowelizację ustawy o pomocy społecznej, w zakresie zmiany definicji dochodu określonej w art. 8 ust. 3 i 5 pkt 1 oraz uchylenie w art. 8 ust. 7.

Według autora petycji, zakres pojęcia dochodu w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej, jako sumy miesięcznych przychodów bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, nie koresponduje z definicją dochodu wyrażoną w ustawach: o świadczeniach rodzinnych, o pomocy osobom uprawnionym do alimentów – świadczenia z funduszu alimentacyjnego (dotyczą pokrewnych sfer życia) oraz dochodu z ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Wnoszący petycję proponuje zastąpić definicję dochodu zawartą w art. 8 ust. 3 (vide stan prawny), definicją dochodu określoną w ustawie o świadczeniach rodzinnych (vide działania powiązane).

Postulat autora petycji w zakresie zmiany art. 8 ust. 5 pkt 1, dotyczy zmiany definicji dochodu dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. W petycji wskazano, że „definicja ta jest oderwana od sytuacji bieżącej i opiera się jedynie o dane historyczne” oraz „prowadzi do niesprawiedliwego obciążania opłatami osób prowadzących taką działalność”. Wnoszący petycję proponuje nadać omawianemu przepisowi brzmienie: „w stosunku do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą: opodatkowaną podatkiem dochodowym od osób fizycznych na zasadach określonych w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych - za dochód przyjmuje się przychód z tej działalności pomniejszony o koszty uzyskania przychodu, obciążenie podatkiem należnym określonym w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych i składkami na ubezpieczenie zdrowotne określonymi w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, związane z prowadzeniem tej działalności oraz odliczonymi od dochodu składkami na ubezpieczenia społeczne niezaliczonymi do kosztów uzyskania przychodów, określonymi w odrębnych przepisach, z tym że dochód z poprzedniego miesiąca ustala się na podstawie dokumentów księgowych, w szczególności dokumentu sporządzonego przez biuro rachunkowe – zaś

w wypadku niekorzystania z usług biura rachunkowego, na podstawie oświadczenia osoby prowadzącej działalność gospodarczą”.

Ponadto, autor petycji proponuje uchylenie w art. 8 ust. 7 (vide stan prawny).

Zdaniem wnoszącego petycję, określenie dochodu na potrzeby ustawy o pomocy społecznej, nie zapewnia osobom i rodzinom elementarnego poczucia sprawiedliwości, zdefiniowane jest w sposób formalistyczny bez odniesienia do ich faktycznej sytuacji dochodowej.

Wnoszący petycję podaje, że „dochodem w rozumieniu ustawy jest kredyt, sprzedaż samochodu czy ruchomości, choćby były kupione na kredyt, który trzeba spłacić”. Istniejące unormowania nawiązują do obciążeń finansowych rodzin, a nie do faktycznie uzyskanych przez nich dochodów. Szczególnie dramatyczne są sytuacje rodzin, którym organy pomocy społecznej wymierzają opłaty za pobyt ich krewnych w domach pomocy społecznej, sięgające kilku tysięcy zł miesięcznie i często są określane z mocą wsteczną.

#### **STAN PRAWNY:**

**Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej** (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.) określa m.in. zadania w zakresie pomocy społecznej, rodzaje świadczeń oraz zasady i tryb ich udzielania (art. 1).

Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej, której celem jest umożliwianie przewyższania trudnych sytuacji życiowych osobom i rodzinom, które nie są w stanie same ich pokonać, przy wykorzystaniu własnych uprawnień, zasobów i możliwości. Pomoc społeczna wspiera ich w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Zadaniem pomocy społecznej jest także zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym przez podejmowanie działań zmierzających do usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem (art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1-2).

Ustawa w art. 6 definiuje m.in. dochód dziecka, do którego zalicza się kwotę renty wraz z dodatkiem dla sierot zupełnych, zasiłek pielęgnacyjny, dodatek pielęgnacyjny, otrzymywane alimenty oraz kwotę odpowiadającą dochodom uzyskiwanym z majątku dziecka; dochód na osobę w rodzinie, to dochód rodziny podzielony przez liczbę osób w rodzinie; dochód rodziny, to suma miesięcznych dochodów osób w rodzinie.

Pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom (art. 7 pkt. 1-15) m.in. z powodu: ubóstwa, sieroctwa, niepełnosprawności, bezdomności, bezrobocia, długotrwałej lub ciężkiej choroby, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub

ekologicznej, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych.

Zgodnie z art. 8 ust. 1-2 prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (z zastrzeżeniem art. 40, art. 41, art. 53a i art. 91) przysługuje:

1) osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 701 zł, zwanej kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej,

2) osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kryterium dochodowego na osobę w rodzinie w kwocie 528 zł,

3) rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie (kryterium dochodowe rodziny) - przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z powodów wskazanych w art. 7 pkt 2-15 (np. niepełnosprawności) lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie takiej pomocy.

Za dochód (art. 8 ust. 3) uważa 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, pomniejszoną o:

1) podatek dochodowy od osób fizycznych,

2) składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz ubezpieczenia społeczne określone w odrębnych przepisach,

3) kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób.

Do dochodu, ustalonego jak wyżej, (art. 8 ust. 4) nie wlicza się:

1) jednorazowego pieniężnego świadczenia socjalnego,

2) zasiłku celowego,

3) pomocy materialnej socjalnej lub motywacyjnej z przepisów o systemie oświaty,

4) wartości świadczenia w naturze,

5) świadczenia dla osoby bezrobotnej z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z tytułu wykonywania prac społecznie użytecznych,

6) świadczenia i pomocy pieniężnej z ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych,

7) dochodu z powierzchni użytków rolnych poniżej 1 ha przeliczeniowego,

8) świadczenia wychowawczego z ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz dodatku wychowawczego z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,

9) świadczenia pieniężnego, wskazanego w art. 8a ust. 1 ustawy o Karcie Polaka.

W stosunku do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą (art. 8 ust. 5 pkt 1) opodatkowaną podatkiem dochodowym od osób fizycznych na zasadach ustawy o tym podatku - za dochód przyjmuje się przychód z działalności pomniejszony o koszty uzyskania przychodu, obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych i składkami na ubezpieczenie zdrowotne zgodnie z przepisami o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, oraz składkami na ubezpieczenia społeczne niezaliczonymi do kosztów uzyskania przychodów, z tym że dochód ustala się, dzieląc kwotę dochodu z działalności gospodarczej wykazanego w zeznaniu podatkowym złożonym za poprzedni rok kalendarzowy przez liczbę miesięcy, w których podatnik prowadził działalność, a jeżeli nie prowadził działalności, za dochód przyjmuje się kwotę zadeklarowaną w oświadczeniu tej osoby.

W myśl art. 8 ust. 7 wysokość dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej opodatkowanej na zasadach przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych ustala się na podstawie zaświadczenia z urzędu skarbowego, zawierającego informację o wysokości:

- 1) przychodu i kosztów uzyskania przychodu,
- 2) różnicy pomiędzy przychodem a kosztami jego uzyskania,
- 3) dochodów z innych źródeł niż pozarolnicza działalność gospodarcza,
- 4) odliczonych od dochodu składek na ubezpieczenia społeczne,
- 5) należnego podatku,
- 6) odliczonych od podatku składek na ubezpieczenie zdrowotne związanych z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej.

Kryteria dochodowe są weryfikowane co 3 lata, (art. 9 ust. 1) z uwzględnieniem wyniku badań prognozy interwencji socjalnej, dokonywanych przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Świadczeniami z pomocy społecznej są świadczenia pieniężne i niepieniężne.

Do świadczeń pieniężnych zalicza się:

- 1) zasiłek stały, okresowy, celowy i specjalny zasiłek celowy,
- 2) zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie,
- 3) pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki,
- 4) świadczenie pieniężne na wydatki związane z nauką języka polskiego dla cudzoziemców ze statusem uchodźcy.
- 5) wynagrodzenie dla opiekuna z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd.

Świadczenia niepieniężne to m.in.: praca socjalna, bilet kredytowany, składki na ubezpieczenie zdrowotne i ubezpieczenia społeczne, sprawienie pogrzebu, schronienie, pomoc rzeczowa, w tym na usamodzielnienie, poradnictwo specjalistyczne, posiłek, interwencja kryzysowa, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy (art. 36).

Osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, (art. 54 ust. 1) choroby lub niepełnosprawności, przysługuje prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej.

Za pobyt w domu pomocy społecznej (art. 61 ust. 1 i 2) opłaty wnoszą w kolejności: mieszkaniac domu, za małoletniego przedstawiciel ustawowy; małżonek, zstępni przed wstępnymi oraz gmina kierująca osobę do takiego domu - przy czym wskazane podmioty - nie wnoszą opłat, jeżeli mieszkaniac domu ponosi pełną odpłatność.

Opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej wnoszą:

1) mieszkaniac domu, nie więcej niż 70% swojego dochodu, za małoletniego przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka, nie więcej niż 70% dochodu,

2) małżonek, dzieci, wnuki - zgodnie z umową zawartą w trybie art. 103 ust. 2:

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

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

3) gmina, która skierowała osobę - w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w domu pomocy społecznej a opłatami wnoszonymi przez osoby, o których mowa wyżej.

#### **PRACE LEGISLACYJNE:**

**Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** przygotowało *projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego* (z 11 grudnia 2018 r.). Projekt został przyjęty 13 grudnia 2018 r. przez Stały Komitet Rady Ministrów i zarekomendowany Radzie Ministrów. Celem projektu jest m.in. ograniczenie skali nieprawidłowości w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom przewlekle chorym, niepełnosprawnym lub w podeszłym wieku, a tym samym zwiększenie poczucia bezpieczeństwa pensjonariuszy. W związku z postulatami osób, których rodzice zostali skierowani do domu pomocy społecznej, projekt zakłada poszerzenie katalogu

sytuacji, w których można będzie zwolnić z obowiązku wnoszenia opłaty za pobyt.

Projekt ustawy skierowano do Rządowego Centrum Legislacji - w wykazie prac legislacyjnych oznaczony nr UD318<sup>1</sup>.

**W Sejmie** złożono petycję BKSP-145-453/18, tożsamą z prezentowaną petycją, w sprawie zmiany ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, w zakresie zmiany definicji dochodu.

Petycję 7 grudnia 2018 r. skierowano do Komisji do Spraw Petycji.

#### **DZIAŁANIA POWIĄZANE:**

**Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych** (Dz. U. z 2018 r. poz. 2220 ze zm.) określa warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz zasady ustalania, przyznawania i wypłacania tych świadczeń.

W myśl art. 3 pkt 1 do dochodu, po odliczeniu kwot alimentów świadczonych na rzecz innych osób, zalicza się:

a) przychody podlegające opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27, art. 30b, art. 30c, art. 30e i art. 30f ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, pomniejszone o koszty uzyskania przychodu, należny podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenia społeczne niezaliczone do kosztów uzyskania przychodu oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne,

b) dochód z działalności opodatkowanej na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne,

c) inne dochody niepodlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych (wymienione w odnośnikach rodzaje świadczeń zaliczanych do dochodu).

#### **INFORMACJE DODATKOWE:**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny** w Warszawie w wyroku z 26 października 2017 r. (sygn. akt I SA/Wa 471/17) wskazał:

1. Na gruncie ustawy o pomocy społecznej pod pojęciem dochodu należy rozumieć wszystkie przychody bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, z wyłączeniem odliczeń i pomniejszeń enumeratywnie wyliczonych w art. 8 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej.

2. Katalog wyłączeń zawarty w art. 8 ust. 4 wskazanej wyżej ustawy ma charakter zamknięty, a zatem niewymienione w nim przychody podlegają wliczeniu do dochodu branego pod uwagę przy ustalaniu wysokości świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

<sup>1</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12305401/katalog/12472638#12472638>

3. Dodatek mieszkaniowy, jak i świadczenie otrzymywane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, jako niewymienione w art. 8 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, podlegają wliczeniu do dochodu stanowiącego podstawę obliczenia kryterium dochodowego.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny** w Rzeszowie w wyroku z 15 lutego 2018 r. (sygn. akt II SA/Rz 1195/17) nie uznał kwoty kredytu bankowego za dochód w rozumieniu art. 8 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej i wskazał:

1. Warunkiem uznania określonych środków pieniężnych za dochód jest przychód, a zatem wystąpienie określonego przysporzenia finansowego.

2. Pomimo, że ustawa o pomocy społecznej w umieszczonym w art. 8 ust. 4 katalogu świadczeń, których nie wlicza się do dochodu, nie wymienia kredytu bankowego, to kwota tego kredytu nie stanowi dochodu w rozumieniu art. 8 ust. 3 tej ustawy, za czym przemawia językowa wykładnia tego ostatniego przepisu, jak też wykładnia mająca na względzie zadania i cel pomocy społecznej w ogólności. Celem tym zaś jest, by państwo udzieliło wsparcia jednostce w działaniach, które przekraczają jej obiektywne możliwości.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny** w Łodzi w wyroku z 28 lutego 2018 r. (sygn. akt II SA/Łd 982/17) orzekł, że:

1. Ustawodawca klarownie sprecyzował sposób obliczenia dochodu uprawniającego do otrzymania świadczeń pomocowych, wskazując w zamkniętym katalogu przychody podlegające odliczeniu od dochodu (obciążenia pomniejszające dochód) oraz świadczenia, których nie wlicza się do dochodu. Niedozwolona jest wobec tego wykładnia rozszerzająca przepisów art. 8 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej i sięganie w tym celu do uregulowań znajdujących się w innych aktach prawnych, chociażby do ustaw z zakresu prawa podatkowego, skoro przepisy ustawy do nich nie odsyłają.

2. Otrzymane zadośćuczynienie z ustawowymi odsetkami oraz skapitalizowana renta z ustawowymi odsetkami na podstawie prawomocnego wyroku sądu stanowią dochód z art. 8 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, skutkujący koniecznością zweryfikowania przez organ sytuacji dochodowej rodziny pod kątem spełnienia przesłanek z art. 37 ust. 1 pkt 2 wskazanej ustawy warunkujących prawo do zasiłku stałego i opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny** we Wrocławiu w wyroku z 18 maja 2018 r. (sygn. akt IV SA/Wr 157/18) stwierdził, że oszczędności nie są w ogóle dochodem w rozumieniu art. 8 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. Należy je traktować w kategoriach



posiadanego majątku (zasobów), a nie uzyskiwanego dochodu. Dochodem w takim przypadku mogłaby być co najwyżej ewentualna stopa zwrotu z ulokowanych oszczędności.

**Naczelny Sąd Administracyjny** w Warszawie 18 października 2018 r. analizował opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej (sygn. akt I OSK 1966/18) i wydał wyrok, w którym podkreślił, że:

To ustawodawca zdecydował, iż powstanie ustawowego obowiązku ponoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej zostało połączone z takim zdarzeniem prawnym jak umieszczenie osoby uprawnionej w domu pomocy społecznej. Tym samym o ile skonkretyzowanie i zindywidualizowanie tego ustawowego obowiązku, pozwoli na ustalenie osoby zobowiązanej do ponoszenia opłaty i wysokości tej opłaty, to samo zobowiązanie istnieje począwszy od dnia powstania tego obowiązku, czyli z dniem umieszczenia osoby uprawnionej w domu pomocy społecznej. Stąd też wydanie decyzji na podstawie art. 59 ust. 1 w związku z art. 61 ust. 1 i ust. 2 ustawy o pomocy społecznej w celu ustalenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej może obejmować okres przed wydaniem decyzji, albowiem decyzja ta konkretyzuje obowiązek powstający z mocy prawa z dniem zaistnienia takiego zdarzenia prawnego jak umieszczenie osoby uprawnionej w domu pomocy społecznej.

OPRACOWAŁA

Wanda Wójtowicz

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz