

11. 06. 2019



nr RPW. 16356/2019 P

(podpis)



03980200189599
RPW/16356/2019 P
2019-06-11

Warszawa, 10 czerwca 2019 r.

MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

DPS.I.0702.6.2019.AP/MS

Pan Łukasz Mikołajczyk
Zastępca Przewodniczącego
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji
Senatu RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z pismem Pana Łukasza Schreiberera z dnia 15 maja 2019 r. przekazującym prośbę Pana Przewodniczącego z dnia 8 maja 2019 r. znak BPS.DKS.KPCPP.0330.15.2019 o stanowisko do treści petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, w celu zmiany definicji dochodu (P9-78/18), proszę o przyjęcie poniższych wyjaśnień w zakresie właściwości Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Składający petycję domaga się zmiany definicji dochodu zawartej w art. 8 ust. 3 i 5 pkt 1 oraz uchylecia w art. 8 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej. Według autora petycji, zakres pojęcia dochodu w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej nie koresponduje z definicją dochodu ujętą w ustawach: o świadczeniach rodzinnych, o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (świadczenia z funduszu alimentacyjnego) oraz dochodu z ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. W opinii wnoszącego petycję, określenie dochodu na potrzeby ustawy o pomocy społecznej jest zdefiniowane w sposób czysto formalistyczny, w oderwaniu od faktycznej sytuacji dochodowej osób i rodzin.

Opinia na temat propozycji zmiany definicji dochodu w ustawie o pomocy społecznej przygotowana przez prof. dr hab. Hannę Kuzińską wskazuje, że zastosowanie w ustawie o pomocy społecznej definicji podatkowej może budzić wątpliwości ze względu na fakt, iż co do zasady konstruowane są one z uwzględnieniem jak najlepszego efektu fiskalnego dla państwa. Jak wskazuje powyżej wskazana opinia najbardziej poprawną o ocenie piszącej

podstawą do zdefiniowania dochodu w ustawie o pomocy społecznej powinien być dochód rozporządzalny obejmujący: bieżące dochody pieniężne i niepieniężne bez zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne oraz podatków płaconych przez osoby pracujące na własny rachunek (w skład tego dochodu wchodzi: dochód z pracy najemnej, gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie, z pracy na własny rachunek, w tym inwestycje o charakterze mieszkaniowym, dochód z własności np. udziały w zyskach czy odsetki od depozytu, dochód ze świadczeń społecznych takich jak świadczenia z ubezpieczeń społecznych i pozostałych obejmujących np. zasiłku dla bezrobotnych, świadczenia rodzinne i wychowawcze, świadczenia pieniężne oraz niepieniężne udzielane na podstawie ustawy o pomocy społecznej, stypendia, dary, odszkodowania, itp.). Tak pojmowany dochód nie utożsamia pojęcia tego z przychodami i zawiera również ewentualne oszczędności. Autorka opinii zastrzegła, że dla celów polityki społecznej pojęcie dochodu rozporzadzalnego mogłoby zostać zdefiniowane inaczej i np. można by do tak zbudowanej definicji nie zaliczać jakiegoś ściśle określonego rodzaju dochodu np. świadczenia wychowawczego. W tym miejscu należy podkreślić, że również w ocenie piszącej opinię, mniejsze kontrowersje budzi definicja dochodu w sytuacjach ustalania prawa do świadczeń w sytuacjach, o których mowa w art. 7 ustawy o pomocy społecznej tj. wystąpienia ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, niż w przypadku ustalania odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej przez małżonka, wstępnych i zstępnych, którzy sami beneficjentami tej pomocy, co do zasady, być nie muszą.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że petycja odnosi się głównie (biorąc pod uwagę liczbę przytoczonych przykładów oraz argumentację), choć nie jedynie, do dochodu skonstruowanego na potrzeby ustawy o pomocy społecznej w zakresie ponoszenia odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej, który to pobyt jest jednym z wielu świadczeń regulowanych w tej ustawie.

Odnosząc się do przykładów wskazywanych przez autora petycji, to należy zauważyć, że w wielu przypadkach organy rozstrzygając daną sytuację dochodową w indywidualnej sprawie nie posługują się ściśle wykładnią językową a celowościową przepisów, i tak niektóre rodzaje świadczeń, pomimo braku wyraźnego wykluczenia ich spod dochodu ustalanego na potrzeby ustawy o pomocy społecznej, nie są w tym dochodzie uwzględniane (np. dotacje z urzędu pracy na rozpoczęcie działalności gospodarczej).

Należy podkreślić, że jakakolwiek zmiana definicji wpływająca na prawo do świadczeń, w tym do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, powinna być oparta na

uwarunkowaniach i świadczeniach tych jako całości, biorąc pod uwagę przede wszystkim cel regulacji. Dochód ustalony w ustawie o pomocy społecznej nie musi być tożsamy z tym występującym w innych ustawach. Cel przyznawanych świadczeń na podstawie równych ustaw nie jest tożsamy (dlatego często ustawy te nie stanowią jednej spójnej materii).

Nie można się jednak zgodzić z propozycją zastosowania w ustawie o pomocy społecznej definicji podobnej do tych stosowanych na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Korzystanie z pomocy społecznej powinno być ostatecznością, wtedy gdy osoba lub rodzina nie może przezwyciężyć trudnych sytuacji życiowych wykorzystując własne uprawnienia i możliwości (w tym również przysługujące na podstawie innych – w tym np. ustawy o świadczeniach rodzinnych). Podstawową zasadą świadczeń z pomocy społecznej jest ich subsydiarność. Pomoc społeczna wspiera bowiem osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka.

Zasadę ta potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2018 r. (I OSK 2544/17) wskazał, że „Państwo nie może ograniczać inicjatywy obywateli, wyręczać ich, pozbawiać możliwości wyboru ani przejmować za nich odpowiedzialności, co oznacza zakaz wyręczania przez państwo jednostki i rodziny z zadań, które mogą one zrealizować samodzielnie. Pomoc społeczna powinna zostać udzielona dopiero wtedy, gdy jednostka w sytuacji kryzysowej przestaje być samowystarczalna. Zasada ta wyraża dezaprobatę zarówno dla pasywności, jak i dla nadopiekuńczości państwa.”

Definicja z ustawy o pomocy społecznej nie budzi aż tak dużych emocji i kontrowersji, jeśli chodzi o przyznanie pomocy z powodu okoliczności wskazanych w art. 7 tej ustawy (ubóstwo, sieroctwo, bezdomność, etc.). Osoby posiadające zdolność kredytową czy inwestujące środki na giełdzie z reguły nie są beneficjentami pomocy społecznej. Nie powinien również budzić oburzenia fakt odmowy przyznania świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej w sytuacji, gdy osoba lub rodzina chwilową trudną sytuację kryzysową będzie w stanie pokonać biorąc pożyczkę lub kredyt, a potem należności te – po ustąpieniu tejże sytuacji kryzysowej – spłacić. Przy czym należy zauważyć, że osoby i rodziny przekraczające z różnych względów kryteria dochodowe wskazane w ustawie o pomocy społecznej nie zostaną automatycznie pozbawione innego poza pieniężnego wsparcia, o którym mowa w ustawie. Tak więc postulat wprowadzenia jednej definicji dochodu, na zasadach takich jak ma to miejsce np. w ustawie o świadczeniach rodzinnych czy ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, nie znajduje w tym aspekcie uzasadnienia.

W tym miejscu należy zauważyć, że w związku z różnego rodzaju programami oraz powstaniem szeregu nowych świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego – Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej biorąc udział w pracach nad tymi dokumentami na bieżąco weryfikuje katalog świadczeń, które nie powinny być uwzględniane przy ustalaniu dochodu również na potrzeby świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (np. w ostatnich latach z definicji dochodu zostało wyłączone świadczenie wychowawcze, dodatek wychowawczy oraz tzw. trzynasta emerytura). Aktualnie w resorcie trwają prace nad wyłączeniem wprost spod dochodu niektórych świadczeń przysługujących w związku z termomodernizacją i programami mającymi na celu ochronę środowiska i zmniejszenie zanieczyszczeń.

Największe kontrowersje w zakresie definicji dochodu w ustawie o pomocy społecznej towarzyszą jednak kwestii dochodu ustalanego do celów odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej, w szczególności przez osoby trzecie – małżonka, wstępnych, zstępnych mieszkańca domu pomocy społecznej. Przy czym kontrowersję budzi z jednej strony definicja dochodu, która jest taka sama jak dla przyznania świadczeń z pomocy społecznej, a z drugiej strony rzeczywistość, z którą muszą zmierzyć się samorządy – w zakresie dochodzenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej osób najbliższych przez osoby zobowiązane i częstego uchylania się od tej odpłatności przez osoby zobowiązane – niezależnie od posiadanego dochodu, a nierzadko w sytuacjach, gdy rodzice umieszczeni w domu pomocy społecznej przekazali cały swój majątek dzieciom, które po otrzymaniu majątku nie chcą mieć z nimi wiele wspólnego.

Wydaje się więc, że problem w zakresie ustalenia dochodu jest w tych dwóch płaszczyznach (beneficjenci pomocy społecznej i inne osoby np. obowiązane do wnoszenia odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej) jest nieco bardziej skomplikowany i Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podziela pogląd zgodnie z którym definicja dochodu dla potrzeb różnego rodzaju świadczeń i wsparcia powinna zostać odpowiednio zmodyfikowana. Odnosząc się jednak do kwestii ustalania odpłatności osób wskazanych w art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej należy wspomnieć również o skali w jakich osoby te ponoszą odpłatność za pobyt bliskich w domu pomocy społecznej.

Zgodnie z podsumowaniem do badania jednorazowego DPS-III-122B-2018/AP przeprowadzonego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (badanie w tym zakresie zostało przeprowadzone po raz pierwszy w związku z tym przedstawione dane oraz

sposób ich weryfikacji nie daje możliwości o mówieniu o zebranych informacjach w sposób bezwzględny) za lata 2015-2017 w zakresie struktury kosztu utrzymania osób przyjmowanych do domów pomocy społecznej ze szczególnym obciążeniem finansowym gminy, wykonanie przepisów ustawy o pomocy społecznej obowiązujących po roku 2004 w zakresie kierowania osób do domów pomocy społecznej skutkuje tym, iż największe obciążenie finansowe za opłaty wnoszone za pobyt tych osób w domach pomocy społecznej ponoszą gminy. Średniomiesięcznie osoby przyjęte (nie wcześniejsi mieszkańcy) do domów pomocy społecznej, wnoszą do kasy tych domów ok. 505 zł za swój pobyt. Natomiast gminy średniomiesięcznie wnoszą do kasy domów za osoby przyjęte do domów pomocy społecznej ogółem ok. 1 272 zł za pobyt w domu. W przypadku osób samotnych kwota ta jest niewiele większa i wynosi średniomiesięcznie ok. 1 310 zł. Przy tym udział rodziny w kosztach utrzymania osób przyjętych do domów pomocy społecznej nie jest istotny, bo są to kwoty wnoszone do kasy gminy ogółem w wys. ok. 280 zł średniomiesięcznie (jest to ok. 5,7% kwoty wnoszonej do kasy domu pomocy społecznej przez gminy i ok. 4,04 % ogólnej kwoty kosztu pobytu osoby przyjętej do domu pomocy społecznej), zaś w przypadku osób samotnych ok. 260 zł (jest to ok. 2,3% kwoty wnoszonej do kasy domu pomocy społecznej przez gminy i ok. 1,62 % ogólnej kwoty kosztu pobytu osoby przyjętej do domu pomocy społecznej).

Natomiast kwestia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej – prymat umowy nad decyzją oraz możliwość zwolnienia z odpłatności – jest przedmiotem projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, który w dniu 28 maja br. został przyjęty przez Radę Ministrów i będzie przedmiotem dalszych prac legislacyjnych w Sejmie RP.

W zakresie definicji dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą – to należy zauważyć, że tu akurat kwestia odniesienia się do dochodu uzyskiwanego w poprzednim roku, występuje aktualnie w wielu ustawach m. in. w podawanej za przykład przez autora petycji ustawie o świadczeniach rodzinnych. Jeżeli osoba zawiesiła działalność gospodarczą – to jej w rzeczywistości nie prowadzi i wtedy nie ma mowy o uzyskiwaniu dochodu z działalności gospodarczej.

Podzielając po części wątpliwości we wskazanym powyżej zakresie, należy stwierdzić, że najlepszym momentem do dyskusji nad zmodyfikowaniem brzmienia definicji dochodu, uwzględniając cel jakemu ma służyć to ustalenie – tj. ponoszenia odpłatności czy ubieganie się o świadczenia z pomocy społecznej (również w zakresie dochodu uzyskiwanego przez osoby prowadzące działalność gospodarczą) – będzie praca nad projektem ustawy

o zmianie ustawy o pomocy społecznej, która jest aktualnie na początkowym etapie prac rządowych (projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej – nr wpisu do wykazu prac legislacyjnych RM – UD 501), w którym to projekcie proponuje się nieco odmienne podejście do przyznawania poszczególnych i także różniących się od siebie świadczeń oraz obliczania w związku z tym dochodu (np. przy ustalaniu prawa do zasiłku stałego – jako świadczenia pieniężnego o szczególnym charakterze).

Z wyjątkami szacunku

MINISTER
z up. 
Marcin Zieleniowski
PODSEKRETAARZ STANU