

Stanowisko Rady Ministrów
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej
(druk nr 2514)

1. Proponowane rozwiązania

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, z późn. zm.) zakłada nowelizację przepisu art. 61, który reguluje zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej (dps). Projektowany przepis wprowadza wyjątek dotyczący ustalania wysokości dochodu osób, które ukończyły sto lat. Poselski projekt przewiduje mianowicie dodanie w art. 61 ustawy ustępu 2d, który zakłada, że do dochodu mieszkańca domu, który ponosi odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej określoną w ust. 2 pkt 1 tego artykułu, nie wlicza się świadczenia pieniężnego przyznawanego z tytułu ukończenia 100 lat. Projektowana ustawa miałaby wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projektodawcy w uzasadnieniu projektu wskazali, że od 1972 r. każdemu, kto ukończył 100 lat przyznawane jest świadczenie pieniężne w wysokości odpowiadającej kwocie bazowej, ustalonej na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270). Aktualnie świadczenie to wynosi 3536,87 zł i jest wypłacane dożywotnio każdego miesiąca. Przysługuje ono osobie po ukończeniu 100 roku życia, niezależnie od innych dochodów czy uprawnień, jak również niezależnie od sytuacji osobistej i rodzinnej osób, bez względu na to, czy osoba pracowała i odprowadzała z tego tytułu składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Projektodawcy podali, że w 2016 r. w Polsce żyło 2,3 tys. stulatków, a ich liczba ma tendencję rosnącą.

Uzasadniając potrzebę uchwalenia proponowanego przepisu wnioskodawcy wskazali, że katalog wyłączeń pomniejszających dochód na gruncie art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej ma charakter zamknięty i nie przewiduje możliwości wyłączenia świadczenia honorowego z dochodu przyjętego dla potrzeb ustalania prawa do świadczeń pomocy społecznej. Wnioskodawcy wskazali, że rozwiązanie to wynika m. in. z przyjętych zasad pomocy społecznej, sytuujących pomoc społeczną jako instytucję polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

Uzasadniając potrzebę wprowadzenia projektowanej zmiany wnioskodawcy podali, że mieszkaniec domu pomocy społecznej, otrzymujący świadczenie honorowe, zobowiązany jest do wnoszenia z tego tytułu zwiększonej kwoty odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej, gdyż zgodnie z przepisem art. 61 ust. 2 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej opłata ta nie może przekraczać 70% jego dochodu. Ze względu na podtrzymanie wyjątkowego, honorowego charakteru tego świadczenia niezbędna zdaniem projektodawców jest modyfikacja przepisów poprzez wprowadzenie regulacji prawnej przewidującej, że do takiego dochodu nie wlicza się świadczenia honorowego.

2. Obowiązujący stan prawny i ocena projektu

Art. 61 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej określa zasady, według jakich ustala się wysokość opłat za pobyt w domu pomocy społecznej. Mieszkaniec domu wnosi opłatę w wysokości ustalonej na podstawie średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu pomocy społecznej, nie więcej jednak niż 70% swojego dochodu.

Art. 61 ustawy o pomocy społecznej określając zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej posługuje się pojęciem dochodu w znaczeniu przyjętym w art. 8 ust. 3 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem dochodem jest suma 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, pomniejszona o:

- 1) miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych;
- 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.

Natomiast ust. 4 stanowi, iż do dochodu ustalonego zgodnie z ust. 3 nie wlicza się:

- 1) jednorazowego pieniężnego świadczenia socjalnego;
- 2) zasiłku celowego;
- 3) pomocy materialnej mającej charakter socjalny albo motywacyjny, przyznawanej na podstawie przepisów o systemie oświaty;
- 4) wartości świadczenia w naturze;
- 5) świadczenia przysługującego osobie bezrobotnej na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z tytułu wykonywania prac społecznie użytecznych;

- 5a) świadczenia pieniężnego i pomocy pieniężnej, o których mowa w ustawie z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 690);
- 6) dochodu z powierzchni użytków rolnych poniżej 1 ha przeliczeniowego;
- 7) świadczenia wychowawczego, o którym mowa w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2017 r. poz. 1851, z późn. zm.), oraz dodatku wychowawczego, o którym mowa w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 998, z późn. zm.);
- 8) świadczenia pieniężnego, o którym mowa w art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz. U. z 2018 r. poz. 1272).

Z uwagi na enumeratywne wyliczenie wyżej wskazanych świadczeń, każdy pozostały rodzaj przychodu jest wliczany do dochodu osoby. Należy podkreślić, że ustawa o pomocy społecznej w ww. przepisie dopuszcza niewiele wyjątków, co jest uzasadnione zasadą pomocniczości, która ma zastosowanie przy udzielaniu świadczeń z pomocy społecznej. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Przy czym w myśl dalszego art. 4 tej ustawy osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej.

Wyrażona w powyżej przywołanym art. 2 zasada pomocniczości oznacza, iż pomoc społeczna wkracza w sytuację osób i rodzin dopiero wtedy, gdy nie są one w stanie pokonać trudności życiowych własnym działaniem. Zasada ta jest również wskazówką dla organów państwa zajmujących się pomocą społeczną, jak i dla osób ubiegających się o taką pomoc, że w pierwszej kolejności powinny wykorzystać własne możliwości działania i zasoby.

Tak pojęte zasady udzielania świadczeń z pomocy społecznej mają zastosowanie również do ponoszenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej. Należy przyjąć, że w pierwszej kolejności osoba przebywająca w takim domu powinna pokrywać koszty pobytu ze swoich własnych zasobów finansowych. Tym bardziej, że ustawodawca uwzględnił konieczność pozostawienia takiej osobie do jej dyspozycji środków finansowych, którymi będzie mogła swobodnie dysponować i z tego względu w art. 61 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej zastrzeżono, że opłata za pobyt w domu pomocy społecznej wnoszona przez mieszkańca nie może przekraczać 70% jego dochodu. Należy podkreślić, że w przypadku, kiedy osoba przebywająca w dps nie ma możliwości ponoszenia pełnej

odpłatności ze względu na uzyskiwanie zbyt niskiego dochodu, obowiązek ten przechodzi na inne podmioty.

Osoby zobowiązane w drugiej kolejności – małżonek, zstępni i wstępni wnoszą opłatę w wysokości ustalonej w umowie zawartej w trybie art. 103 ust. 2:

- a) w przypadku gdy członek rodziny (małżonek, zstępny, wstępny) jest osobą samotnie gospodarującą, tylko wtedy, jeżeli jego 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, tylko wtedy, jeżeli posiadany dochód na osobę jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, z tym, że kwota dochodu na osobę w rodzinie pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie.

Ustawodawca nie określa sztywno wysokości opłaty za pobyt członka rodziny wnoszonej przez małżonka, zstępnych czy wstępnych, ponieważ w przypadku ustalania odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej ponoszonej przez rodzinę pensjonariusza również jest brana pod uwagę wysokość dochodu osiąganego przez osoby zobowiązane.

Ponadto należy odnotować, że istnieje możliwość zwolnienia członków rodziny z obowiązku ponoszenia opłat lub korzystniejszego ustalenia ich zobowiązań finansowych na podstawie art. 64, 64a i 66 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Należy podkreślić, że w przypadku kiedy ani mieszkaniec domu pomocy społecznej ani jego najbliżsi nie ponoszą odpłatności za pobyt w dps lub ponoszą ją w niepełnej wysokości ze względu np. na zbyt niski dochód – obowiązana do uiszczenia tych kosztów na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej jest gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej. W takim przypadku gmina wnosi opłatę w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w domu pomocy społecznej a opłatami wnoszonymi przez mieszkańca domu i jego najbliższych, tj. małżonka, zstępnych i wstępnych.

Z ww. przepisów wynika, że przy ustalaniu odpłatności za pobyt w dps kluczowe znaczenie ma ustalenie wysokości dochodu osoby przebywającej w domu. W przypadku, gdy jest on zbyt niski aby pensjonariusz mógł ponosić odpłatność, obowiązek ten przechodzi najpierw na małżonka, zstępnych i wstępnych a w ostatniej kolejności na właściwą gminę.

Biorąc powyższe pod uwagę, w obowiązującym stanie prawnym, uzyskanie przez stulatka, który jest mieszkańcem domu pomocy społecznej, świadczenia pieniężnego z tytułu ukończenia 100 lat powoduje wzrost uzyskiwanego dochodu, a co za tym idzie możliwość uiszczania należnej opłaty za pobyt w domu z własnych środków w przypadku,

gdy do tej pory nie była ona w całości pokrywana przez mieszkańca domu ze względu na jego niski dochód. W takim przypadku osoby, na których ciąży w dalszej kolejności obowiązek pokrycia kosztów pobytu w dps, tj. najbliżsi pensjonariusza lub właściwa gmina zostają zwolnieni z tego obowiązku. Takie rozwiązanie jest jak najbardziej uzasadnione wspomnianą powyżej zasadą pomocniczości obowiązującą w systemie pomocy społecznej.

Wprowadzenie do porządku prawnego przepisu o projektowanej treści nie jest w żaden sposób usprawiedliwione a wręcz sprzeczne z zasadą sprawiedliwości. Nowe przepisy spowodują nieuwzględnienie w dochodzie uzyskiwanym przez osobę przebywającą w domu pomocy społecznej kwoty świadczenia honorowego, które w swojej wysokości jest zbliżone do kosztów pobytu w dps. Może to prowadzić do zwolnienia osoby przebywającej w dps z odpłatności za ten pobyt i przeniesienia tego obowiązku na inne osoby, podczas gdy pensjonariusz będzie dysponował swobodnie znaczną kwotą całego świadczenia honorowego.

Ponadto należy wziąć pod uwagę, że osoba która ukończyła sto lat, zwykle z racji wieku i stanu zdrowia wymaga wzmożonej opieki, pielęgnacji i pomocy w wykonywaniu codziennych czynności życiowych. W związku z tym środki otrzymane w ramach świadczenia honorowego z tytułu ukończenia 100 lat powinny służyć głównie zaspokajaniu potrzeb tych osób, a nie jak założono w projekcie być wyłączone z dochodu, co będzie skutkowało ponoszeniem kosztów całodobowych usług opiekuńczych i bytowych przez rodzinę lub pozostałych mieszkańców gminy. Konieczność pokrycia zwiększonych wydatków ponoszonych na opiekę nad osobą, która ukończyła 100 lat uzasadnia pozostawienie istniejących przepisów bez zmian.

Należy podkreślić, że projektodawcy przewidują wprowadzenie nowelizacji przepisów odnoszących się jedynie do ustalania wysokości dochodu dla potrzeb wyliczenia odpłatności za pobyt w dps pozostawiając bez zmian treść przepisów art. 8 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej dotyczących ustalania dochodu dla potrzeb pomocy społecznej. Takie rozwiązanie legislacyjne doprowadzi do sytuacji, w której w systemie pomocy społecznej dla tej samej osoby zaistnieje konieczność wyliczenia dwóch różnych dochodów – jednego niskiego dla potrzeb odpłatności za dps i drugiego, uwzględniającego świadczenie honorowe w przypadku przyznawania osobie innych świadczeń pieniężnych np. zasiłku celowego na zakup leków.

3. Skutki finansowe wprowadzenia zaproponowanych zmian

Początkowo przyznawanie świadczenia z tytułu ukończenia 100 lat było możliwe w związku z upoważnieniem udzielonym dnia 6 stycznia 1972 r. przez Prezesa Rady Ministrów Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do przyznawania osobom, które ukończyły 100 lat życia, świadczeń wyjątkowych na podstawie art. 116 ustawy z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. poz. 6, z późn. zm.).

Poczynając od 1 stycznia 1999 r. świadczenia w drodze wyjątku są przyznawane przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a ich wypłata finansowana jest z budżetu państwa.

W przypadku emerytów i rencistów rolnych świadczenie dodatkowe z tytułu ukończenia stu lat przyznawane jest przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego od powstania Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego na mocy ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2017 r. poz. 2336, z późn. zm.), kiedy nastąpił podział kompetencji i pełny rozdział realizacji zadań z zakresu ubezpieczenia społecznego pomiędzy Prezesem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych a Prezesem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Podział spowodował potrzebę przejęcia przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego również zadań w zakresie obsługi emerytów i rencistów rolnych, którzy ukończyli 100 lat życia. Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego przyznaje dodatek z tytułu ukończenia 100 lat wyłącznie osobom pobierającym rolnicze emerytury lub renty. Dodatek dla stulątka jest ustalany na takich samych zasadach jak dla emerytów i rencistów, którym dodatek wypłaca Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Dodatek ten jest przyznawany z urzędu, po ukończeniu przez emeryta lub rencistę 100 lat i wypłacany co miesiąc, niezależnie od otrzymywanej już rolniczej emerytury lub renty oraz przysługujących do tych świadczeń dodatków z innego tytułu. Dodatek jest przyznawany w wysokości odpowiadającej kwocie bazowej, obowiązującej w dniu jego przyznania i stanowi przychód podlegający opodatkowaniu podatkiem dochodowym a także odprowadzana jest od niego składka na ubezpieczenie zdrowotne.

Świadczenia honorowe z tytułu ukończenia 100 lat przyznane przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wypłacane są także świadczeniobiorcom przez Wojskowe Biuro Emerytalne oraz Dyrektora Zakładu Emerytalno – Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Świadczenia honorowe przyznawane są w wysokości kwoty bazowej obowiązującej w dniu ukończenia 100 lat. Do 28 lutego 2013 r. kwota bazowa wynosiła 2974,69 zł, od 1 marca 2013 r. – 3080,84 zł, od 1 marca 2014 r. – 3191,93 zł, od 1 marca 2015 r. – 3308,33 zł, od 1 marca 2016 r. – 3408,62 zł, od 1 marca 2017 r. – 3536,87 zł, natomiast od 1 marca 2018 r. wynosi 3731,13 zł. Świadczenia honorowe nie podlegają podwyższeniu w terminach waloryzacji.

Liczbę osób korzystających ze świadczeń honorowych oraz kwoty wypłacanych świadczeń honorowych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w latach 2013 – 2017 prezentuje poniższa tabela¹.

Rok	Liczba osób pobierających świadczenie honorowe w tys.	Kwota wypłaconych świadczeń honorowych w tys. zł
2013	2,2	76 455,6
2014	2,3	86 932,5
2015	2,5	89 813,9
2016	2,3	86 592,1
2017	2,2	83 744,7

Liczba osób korzystających ze świadczeń honorowych oraz kwoty wypłacanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego świadczeń honorowych w latach 2013 – 2017 kształtują się w sposób następujący.

Rok	Liczba osób pobierających świadczenie honorowe	Kwota wypłaconych świadczeń honorowych w tys. zł
2013	925	32 830,5
2014	1007	36 874,3
2015	1008	37 986,5
2016	921	35 705,0
2017	875	35 091,9

Liczbę osób korzystających ze świadczeń honorowych oraz kwoty wypłacanych przez Wojskowe Biuro Emerytalne świadczeń honorowych w latach 2013 – 2017 przedstawiono w poniższej tabeli.

¹ Źródło: Dane Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Rok	Liczba osób pobierających świadczenie honorowe	Koszty ponoszone przez WBE na wypłatę świadczenia w zł
2013	16	485 229,72
2014	17	509 941,35
2015	16	586 972,12
2016	17	674 027,22
2017	23	835 362,12

Liczbę osób korzystających ze świadczeń honorowych oraz kwoty wypłacanych przez Zakład Emerytalno – Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji świadczeń honorowych w latach 2013 – 2017 prezentuje poniższa tabela.

Rok	Liczba osób pobierających świadczenie honorowe w tys.	Kwota wypłaconych świadczeń honorowych w zł
2013	10	379 484,03
2014	16	613 894,51
2015	19	759 199,75
2016	19	742 475,13
2017	18	746 394,29

Z danych MRPiPS-05 za rok 2016 wynika, że w domach pomocy społecznej zamieszkiwało 129 osób w wieku lat 100 i więcej, zaś w roku 2017 zamieszkiwało 112 takich osób. Według danych szacunkowych średniomiesięczny koszt pobytu w DPS w roku 2017 wahał się od ok. 3 400 zł do ok. 3 700 zł.

Wobec powyższego projektowana regulacja miałaby zastosowanie do stulatków przebywających w domach pomocy społecznej, którzy pobierają świadczenie z tytułu ukończenia 100 lat.

Ze względu na wahania liczby osób, które ukończyły sto lat oraz brak danych na temat wysokości dochodu uzyskiwanego przez te osoby oraz wysokości dochodu osób najbliższych, które w pierwszej kolejności byłyby zobowiązane do ponoszenia odpłatności za pobyt stulatków w domach pomocy społecznej nie jest możliwe szczegółowe oszacowanie wpływu projektowanych przepisów na finanse publiczne.

* * *

Mając na uwadze powyższe, Rada Ministrów negatywnie opiniuje przedstawiony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej (druk sejmowy nr 2514).