

, 11.10.2017

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej  
Nowogrodzka 1/3/5  
00-513 Warszawa

## PETYCJA

**Dotycząca wprowadzenia zmian w art. 64, 64a, 64b u.p.s. bądź też w art. 104 u.p.s., aby racjonalnie powiązać kwestię zwolnienia opłat za pobyt w dps z kwestią odstąpienia od żądania zwrotu owych opłat.**

Niniejszym wnoszę o dokonanie zmian w art. 64, 64a, 64b bądź też dopisanie stosownego artykułu 64c, bądź też dokonanie zmiany w art. 104 – w zależności od tego, co będzie najwłaściwsze z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Od razu chcę podkreślić, że proponowana zmiana **nie wpłynie w żaden sposób na liczbę osób zwolnionych z opłat za pobyt w dps**. Chodzi jedynie o doprecyzowanie pewnej kwestii, która – jak się wydaje – ulega interpretacyjnemu rozchwianiu.

### Zasadnicza teza petycji

Art. 64, 64a, 64b regulują kwestię **zwolnienia** z opłat za pobyt w domu pomocy społecznej. Art. 104 ust. 4 mówi o **odstąpieniu** od zwrotu opłat. Z punktu widzenia zdrowego rozsądku i elementarnych zasad sprawiedliwości nie ulega wątpliwości, iż jeśli wobec kogoś zachodzą przesłanki zwolnienia z opłat (na mocy art. 64, 64a, 64b), to powinny one również obowiązywać w wypadku dochodzenia od tej osoby zwrotu kosztów pobytu w dps poniesionych przez gminy.

Niestety, z powodu niejasności w przepisach, rozbieżności interpretacyjnych w orzecznictwie, różnych obyczajów organów administracji może dojść do sytuacji, w której będzie inaczej: osoba, której obiektywnie przysługuje zwolnienie z opłat na mocy art. 64 lub 64a lub 64b, nie zostanie uwolniona od konieczności zwrotu kosztów poniesionych przez gminę (dochodzonych w trybie art. 104). Co więcej, nie będzie tu żadnej winy czy zaniedbania z jej strony.

**Chcę podkreślić, że zmiany nie będą wiązały się z poszerzeniem katalogu zwolnień, nie będą więc miały negatywnych skutków dla budżetów gminnych.** Chodzi jedynie o uporządkowanie przepisów w tym zakresie, jest to – w pewnym sensie – zmiana czysto stylistyczna. Będzie to słuszna reakcja na rozchwianie interpretacyjne w orzecznictwie (i w

praktyce administracyjnej). Prawodawca winien na takie sytuacje reagować. Teraz nadarza się znakomita okazja, aby – przy okazji toczących się prac dotyczących zmian w u.p.s. – uporządkować te kwestie.

## Uzasadnienie szczegółowe

Zmiana w artykule 104 (względnie w art. 64, 64a) jest niezbędna, aby było jasne, iż kryteria zwolnienia z opłat za pobyt w dps mają zastosowanie również w wypadku, gdy gmina dochodzi opłat wniesionych zastępczo lub też wniesionych wprost w trybie art. 104. Rozważmy bowiem przykładową sytuację, która nie jest czysto teoretyczna.

1. Organ 15.07.2014 informuje Jana Kowalskiego, że jego ojciec Piotr Kowalski znalazł się w dps. Proponuje umowę na kwotę 2000 miesięcznie. Jan Kowalski odmawia, informując że nie ma żadnych relacji z ojcem. Nic się dalej nie dzieje, organ nie wydaje decyzji w trybie art. 59.

2. W dniu 15.07.2017 Piotr Kowalski (pensjonariusz dps) umiera. Organ decyzją wydaną w trybie art. 104 wymierza Janowi Kowalskiemu zwrot opłaty za okres 15.07.2014-15.07.2017 w wysokości 2000 zł miesięcznie, tj. kwotę 72.000 zł.

3. Jan Kowalski twierdzi, że wobec braku uprzedniej decyzji o płatności w trybie art. 59, roszczenie jest bezzasadne. Powołuje się na liczne orzeczenia sądów administracyjnych w tym zakresie.

4. Jan Kowalski odwołuje się od decyzji, przegrywa jednak przed SKO, WSA i NSA – ponieważ te w dniu wydawania orzeczenia akurat podzielają odmienne stanowisko (również reprezentowane w judykaturze, choć w znacznie mniejszym stopniu).<sup>1</sup>

5. Jan Kowalski składa więc wniosek o zwolnienie z opłat na mocy art. 64a, wskazując np. na pozbawienie praw rodzicielskich (lub na inne okoliczności uzasadniające zwolnienie z opłat, nawet obligatoryjne).

6. Organ odpowiada, że art. 64a ma zastosowanie do **zwolnienia** z opłat, a nie do **odstąpienia** od zwrotu z opłat w trybie art. 104. Odmawia. Jan Kowalski przegrywa wszystkie odwołania. (Tak samo byłoby w wypadku powołania się na art. 64).

Nie jest to scenariusz czysto teoretyczny. Znane są orzeczenia, które jasno stwierdzają, że art. 64 (ew. 64a) ma zastosowanie właśnie do decyzji o **zwolnieniu z opłat**, ale nie mają zastosowania do decyzji o dochodzeniu opłat (i ewentualnym **odstąpieniu** od tego roszczenia, zgodnie z art. 104 ust. 4). I tak np. w wyroku WSA w Poznaniu, II SA/Po 991/15 z dnia

---

<sup>1</sup> Mogłoby się też przecież zdarzyć, że w dniu 9.10.2017 NSA w składzie 7 sędziów udzieliłby odpowiedzi, iż dopuszczalne jest wydawanie decyzji z mocą wsteczną, gdyż obowiązek opłaty powstaje na mocy prawa, a zatem fakt, czy wydano decyzję w trybie art. 59 nie ma znaczenia (względnie stwierdził, że decyzja w trybie art. 59 może być wydawana z mocą wsteczną). A zatem pan Jan Kowalski, wyposażony w potężny pakiet orzeczeń sądowych świadczących na jego korzyść – przegrałby, ponieważ NSA zmienił zdanie. Oczywiście – wiemy, że NSA odmówił rozstrzygnięcia tej kwestii, jednak w przyszłości może być inaczej.

15.12.2015 czytamy (wyróżnienia w tekście moje – K.W.): „na etapie orzekania o wysokości należności podlegającej zwrotowi z tytułu zastępczego uiszczenia jej przez gminę nie znajdzie zastosowania art. 64 ustawy o pomocy społecznej, albowiem przepis ten dotyczy zwolnienia od ponoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, a nie zwolnienia od obowiązku zwrotu opłaty zastępczo uiszczonej przez gminę... W postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 104 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej może natomiast znaleźć zastosowanie jedynie przepis ust. 4 tego samego artykułu określający przesłanki i tryb odstąpienia przez organ od żądania zwrotu uiszczonej zastępczo wymagalnej opłaty, względnie umorzenia, odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty płatności uiszczonej zastępczo opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej”.

Zauważmy, że przesłanki wymienione w art. 104 ust. 4 mają zupełnie inny charakter niż te z art. 64, 64a, 64b. Organ, organ odwoławczy i sądy mogą zatem wywodzić (powołując się na jakieś argumenty dotyczące reguł interpretacyjnych, typu *racjonalność ustawodawcy*), iż taka jest właśnie poprawna interpretacja – i że gdyby ustawodawca uznał za właściwe powiązanie art. 64(a,b) z art. 104, uczyniłby to. Oczywiście, przypuszczam, że takie orzeczenia stanowią zdecydowaną mniejszość, naruszają bowiem zarówno zdrowy rozsądek, jak i elementarne poczucie sprawiedliwości. W przytaczanym wyżej orzeczeniu, sąd stwierdził jasno, że dochodzenie opłat zastępczych wymaga uprzedniego wydania decyzji w trybie art. 59 – a cytowany wyżej fragment był fragmentem uzasadnienia tego faktu. Zarazem jednak zdarza się, że sądy administracyjne prowadzą czysto abstrakcyjne rozważania, abstrahując całkowicie od kwestii słuszności i interpretując przepisy w sposób czysto formalistyczny (chyba tylko tak można interpretować stanowisko, zgodnie z którym można dochodzić zwrotu opłat od całkowicie nieświadomej swojego obowiązku osoby).

Należy zauważyć, że takich sytuacji będzie coraz więcej, ponieważ linia orzecznicza, zgodnie z którą decyzję o opłatach/zwrocie opłat można wydać wstecznie, mimo braku uprzedniej decyzji w trybie art. 59, staje się coraz wyraźniejsza. (np. orzeczenia NSA Wyrok NSA I OSK 1449/14 z dnia 19.02.2016 oraz I OSK 1131/15 z dnia 8.12.2016<sup>2</sup>) Istnieją już orzeczenia NSA niekorzystne dla osób zobowiązanych, i konkretne sprawy zostały rozstrzygnięte negatywnie dla obywatela.<sup>3</sup> I nawet jeśli sądy administracyjne będą jedynie w 50% przypadków twierdzić, że możliwe jest wydanie decyzji z mocą wsteczną – to już będzie to szkodliwe dla obywateli. Dodam na marginesie, iż istnienie takich wyroków odczytuję jako całkowicie sprzeczne z intencją Ministerstwa, można powiedzieć, że jedna z linii orzeczniczych ewoluje w bardzo niebezpiecznym kierunku. Ta kwestia wymaga również doprecyzowania – będzie to przedmiotem odrębnej petycji.

Należy podkreślić, że nawet gdyby wydawanie decyzji o zwrocie z mocą wsteczną uznać za właściwe (choć nie jest w mojej ocenie<sup>4</sup>), to z całą pewnością fakt, że osoby, które

---

<sup>2</sup> W tym wyroku przytoczone i dyskutowane są dwa sprzeczne stanowiska w tym zakresie i przywołane obszerne orzecznictwo. Nie twierdzę więc, iż taka linia jest dominująca – jednak w ostatnim czasie jest widoczna i potencjalnie groźna dla ofiar.

<sup>3</sup> I OSK 410/15 - Wyrok NSA z dnia 14.10.2016 oraz 3161/14 z dnia 14.06.2016.

<sup>4</sup> Jest to niewłaściwe nie tylko ze względu na słuszny interes jednostki – ale także ze względu na interesy budżetowe. Nie jest też wykluczone, że narusza odrębne przepisy, np. regulujące

obiektywnie zasługują na zwolnienie z opłat w trybie art. 64 lub nawet 64a czy 64b (a więc *ex lege*, obligatoryjnie – a nie w wyniku decyzji uznaniowej) **nie byłyby** zwalniane w takiej procedurze, byłby skandaliczny. A jednak jest to w świetle prawa możliwe. Trudno tu mówić o sprawiedliwości.

Oczywiście, powyższe rozważania można poddawać w wątpliwość jako spekulatywne – nie jest bowiem jasne, iż taka interpretacja będzie się pojawiać. Natomiast z pewnością nie jest spekulatywne stwierdzenie, że zbieranie dokumentacji swojej krzywdy może trwać bardzo długo. Przypuśćmy bowiem, że ktoś był ofiarą wyrodnego ojca, który np. dopuszczał się przemocy, porzucił dziecko, nie łożył na jego utrzymanie etc. Ponieważ skierowanie do dps najczęściej dotyczy osób w podeszłym wieku, więc ofiary owych wyrodných rodziców mogą mieć lat 40-50 – i więcej. Ich dramat rozegrał się kilkadziesiąt lat temu. Często mogą nie mieć żadnego archiwum rodzinnego, w którym znajduje się dokumentacja – czy choćby nawet odpis wyroku z roku np. 1975. A nawet odnalezienie odpisu wyroku rozwodowego czy ograniczającego prawa rodzicielskie (bądź pozbawiającego praw rodzicielskich), bądź też dotarcie do akt bezskutecznej egzekucji komorniczej z lat np. 80-tych jest zadaniem niezwykle trudnym. Prowadzenie owych poszukiwań może trwać bardzo długo – zaś w międzyczasie mieszkaniac DPS może umrzeć (lub też po prostu gmina zacznie domagać się zwrotu opłat wniesionych zastępczo w trybie art. 104 – bo przecież może to zrobić nawet po miesiącu ponoszenia kosztów). I jeśli będzie się toczyło postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu kosztów, w trybie art. 104 – powoływanie się w owym postępowaniu na art. 64 lub 64a, nawet jeśli ofiara będzie już dysponowała wtedy dowodami, będzie – formalnie rzecz biorąc – bezskuteczne, a ofiara może liczyć jedynie na łaskawe odstępianie od żądań (choćby zwolnienie przysługiwało jej *ex lege* na mocy art. 64a).

Należy podkreślić, że ta korekta przepisów ma charakter czysto porządkowy, sądzę, że będzie wyjaśnieniem pierwotnej intencji, która uległa zatarciu w związku z ewolucją orzecznictwa i praktyki życiowej. Pierwotny tekst ustawy, który dobrze (jak sądzę) odzwierciedlał pewne przekonania i zalecenia dotyczące pożądanej praktyki, i faktycznie był tak przez długi czas rozumiany, jest obecnie poddany kolosalnemu rozchwianiu interpretacyjnemu, orzecznictwo jest wewnętrznie sprzeczne, praktyka administracyjna jest kwestią nieomalże losową. Zmiana zapisu ma charakter czysto porządkujący – a zarazem spełni ważną funkcję, ułatwi rozumienie całego systemu. Za nie pozbawienia znaczenia argument uznałbym też to, że jeśli w bardzo prosty sposób można oszczędzić energię SKO, WSA, NSA – które już nie będą musiały głowić się nad tym, czy faktycznie art. 64 i 64a i 64b uzasadniają odstępianie od zwrotu (o którym mowa w art. 104 ust. 4), czy też nie. Będzie też w słusznym interesie obywateli. Osobom czytającym te słowa pozwolę sobie przypomnieć, że nawet niezależnie od kwestii finansowych, gigantycznym stresem dla osób zobowiązanych jest walka z organami administracyjnymi w sytuacji niejasnych przepisów, wewnętrznie sprzecznego orzecznictwa i rozbieżności w praktyce działania organów. Nie można być

---

kwestie dyscypliny budżetowej (nie wiadomo bowiem, czy np. gmina ponosi opłaty zastępczo czy wprost) etc.

pewnym wygranej, nawet jeśli np. 99% podobnych spraw zakończyło się wygraną strony.<sup>5</sup> Prowadzi to do dewastacji życia jednostek, niszczy też kapitał społeczny, przyczyniając się do pogłębiania procesu upadku autorytetu prawa, instytucji prawo stanowiących i egzekwujących. I nie chodzi tutaj o rozważania dotyczące np. relacji między Sądem Najwyższym a Trybunałem Konstytucyjnym – które dla większości osób jawią się jako abstrakcyjne. Tutaj chodzi o bardzo konkretne przypadki pokrzywdzenia, które pobudzają wyobraźnię i budzą oburzenie (zresztą – bardzo słusznie).

O tym, że różnica w sformułowaniu jest istotna, nie muszę nikogo przekonywać. Przecież nawet fakt, że w obecnym brzmieniu art. 64 mowa jest o „osobach wnoszących opłaty”, zaś w art. 64a o „osobach zobowiązanych do opłat” stanowi dla niektórych sądów administracyjnych przesłankę do stawiania tezy, iż chodzi o różne grupy osób.<sup>6</sup>

Zmianie można nadać prawdopodobnie różne formy, jest to już zadanie dla specjalisty. Robocza propozycja brzmi tak, aby do art. 64 oraz 64a (i 64b) dodać zwrot typu:

*Przepis stosuje się także w wypadku dochodzenia zgodnie z art. 104 u.p.s. opłat wniesionych przez gminę (zastępczo lub wprost) za pobyt w domu pomocy społecznej.*

Drugi sposób to utworzenie art. 64c, który będzie mówił, iż:

*Art. 64, 64a, 64b stosuje się w wypadku dochodzenia zwrotu kosztów pobytu w domu pomocy społecznej przez gminę w trybie art. 104.*

Bądź też można dodać odpowiedni fragment do art. 104, typu:

*W postępowaniach dotyczących zwrotu opłat za pobyt w domu pomocy społecznej, stosowane będą normy wymienione w art. 64 lub 64a lub 64b.*

Taka zmiana rozwieje wszelkie niejasności, a zarazem będzie zgodna z zasadniczymi ideami u.p.s. Jeśli bowiem ktoś zasługuje na zwolnienie z opłat za pobyt w dps (swoją lub innej osoby), to byłoby rażącym naruszeniem zasad sprawiedliwości (choć byłoby być może zgodne z formalistycznie zinterpretowanym prawem), gdyby od tej osoby egzekwować takie opłaty w wyniku zastosowania odmiennej procedury administracyjnej. A ta odmienna procedura jest możliwa (co więcej – bywa stosowana).

**Na koniec jeszcze raz podkreślę, że taka zmiana nie spowoduje zwiększenia liczby osób zwolnionych z opłat.** Upada zatem potencjalny kontrargument dla wprowadzenia tych zmian.

---

<sup>5</sup> To jest w ogólnym wypadku oczywiste – jednak tu chodzi o to, że wygrana/przegrana nie zależy od analizy stanu faktycznego, ale od formalnej interpretacji przepisu u.p.s.

<sup>6</sup> Dodam tu, że bardzo się cieszę, że ten defekt został usunięty w proponowanej przez Ministerstwo wersji.

Z poważaniem