

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

PETYCJA

w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany w ustawie o pomocy społecznej (z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, z późn. zm.) w zakresie zmiany definicji dochodu, zawartej w art. 8 u.p.s.

Struktura petycji jest następująca:

1. Zasadnicze tezy petycji
2. Ogólna definicja dochodu w ustawie o pomoc społecznej
3. Definicja dochodu dla osób prowadzących działalność gospodarczą
4. Propozycje zmian
5. Potencjalne kontrargumenty MRPiPS
6. Realia społeczne
7. Konkluzja

1. ZASADNICZE TEZY PETYCJI

1. Definicja dochodu w art. 8 ustawy o pomocy społecznej (dalej przywoływanej jako u.p.s.), jako sumy miesięcznych przychodów bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania oderwana jest:
 - a. od rozumienia dochodu w sensie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach alimentacyjnych – co jest ważne dla niniejszej petycji (gdyż dotyczą pokrewnych sfer życia);
 - b. od rozumienia dochodu w sensie ustawy o podatku dochodowym;
 - c. od zdroworozsądkowego rozumienia dochodu, wynikającego z życiowej praktyki;
 - d. od elementarnego poczucia sprawiedliwości – pozwala bowiem na nakładanie ogromnych obciążeń finansowych na rodziny, które *de facto* nie dysponują dochodami.

2. Pojęcie dochodu w u.p.s. jest zdefiniowane w sposób czysto formalistyczny, w oderwaniu od faktycznej sytuacji osób i rodzin. W związku z tym, za dochody (prowadzące do obciążeń finansowych) uważane są kwoty, w wypadku których w normalnym sensie tego słowa (ani zdroworozsądkowym, ani też w sensie innych aktów prawnych) nie można mówić o faktycznie uzyskanym dochodzie. (Wyjaśnię, że nie mam tu na myśli fikcji prawnej dochodu z ziemi rolnej, gdyż tego zagadnienia tutaj nie podejmuję).
3. Sprawa jest szczególnie dramatyczna w wypadku osób, którym organy pomocy społecznej wymierzają opłaty za pobyt wstępnych w domach pomocy społecznej (dalej: dps). Opłaty te sięgają wielu tysięcy złotych miesięcznie – i są coraz częściej wymierzone z mocą wsteczną (por. wyrok NSA w składzie 7 sędziów z dnia 11.06.2018). Oznacza to, że osoba, która w roku 2016 otrzymała np. dotację celową z PFRON na dostosowania mieszkania do potrzeb osoby niepełnosprawnej – będzie zmuszona (wstecznie) do uiszczania wysokich opłat, stosownie do zaliczenia owej dotacji celowej do dochodu. Podobnie, gdyby osoba ta zaciągnęła w roku 2016 kredyt (np. 50.000) na samochód, a w roku 2017 samochód jej ukradziono (i otrzymała 40.000 odszkodowania, które oddała bankowi), w roku 2018 może wstecznie zostać obciążona opłatami za czyjś pobyt w dps: obie te kwoty (tj. łącznie 90.000 zł) są niewątpliwie przychodami. Zaś opłaty za dps w wysokości 60.000-70.000 rocznie nie są niczym niezwykłym, raczej są standardem. A przecież po owej operacji kredytowo-samochodowej owa rodzina została z dziurą w domowym budżecie – w żadnym sensie tego słowa nie wzbogaciła się o 90.000 zł!
4. Definicja dochodu osoby prowadzącej działalność gospodarczą jest oderwana od sytuacji bieżącej i opiera się jedynie o dane historyczne (choć z łatwością można zdefiniować to w sposób rozsądny). Biorąc zaś pod uwagę, że pomoc społeczna winna odnosić się do sytuacji bieżącej, a świadczenia i obciążenia z pomocy społecznej nie powinny mieć charakteru kary bądź nagrody za zdarzenia o charakterze czysto historycznym – jest to niewłaściwe.
5. Posługiwanie się przez organy pomocy społecznej wirtualnym, oderwanym od faktycznej sytuacji dochodowej pojęciem dochodu sprawia wrażenie, iż celem owych organów nie jest wnikanie w rzeczywistą sytuację osób i rodzin, ale drenaż kieszeni – w szczególności maksymalizacja opłat za pobyt w dps-ach – dla zasilenia budżetu gmin. Należy oczywiście egzekwować opłaty słusznie należne – jednak tu opłaty są wyliczane w oparciu o dziwaczną, nieznaną w innych aktach prawnych, i obcą zdrowemu rozsądkowi definicję dochodu. Nie buduje to zaufania do instytucji państwowych, w szczególności do instytucji pomocy społecznej.

2. OGÓLNA DEFINICJA DOCHODU W U.P.S.

Przypomnę, że ogólna definicja dochodu w u.p.s. jest następująca:

Art. 8 ust 3. *Za dochód 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, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pomniejszoną 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.*

Zwróć uwagę na to, iż nie są brane pod uwagę koszty uzyskania przychodu. A zatem nawet gdyby koszt uzyskania przychodu był wyższy niż ów przychód – nie ma to żadnego znaczenia. Dochodem jest kredyt, sprzedaż samochodu czy ruchomości (choćby były kupione na kredyt, który trzeba spłacić – zresztą ten kredyt też jest dochodem). Jeśli pożyczę od kogoś 10.000 zł na samochód, samochód za tydzień jednak odsprzedam za 9.000, dołożę brakujące 1.000 zł i oddam dług – to zgodnie z u.p.s właśnie w ciągu tego tygodnia uzyskałem dochód 19.000 zł. I pomoc społeczna wyciśnie ze mnie te 19.000 zł co do grosza. Podobnie będzie, jeśli uzyskam odszkodowanie za wypadek z przeznaczeniem na rehabilitację, czy jeśli rodzina dostanie dotację z PFRON na dostosowanie mieszkania dla potrzeb niepełnosprawnego dziecka.

Rozważmy kilka przykładów, w których dojdzie do obciążenia – w oparciu o taką definicję dochodu – osób i rodzin opłatami za pobyt w dps ich krewnych. Opłaty za dps są gigantyczne (nierzadko przekraczają 5.500-6.000 zł miesięcznie) – i tutaj niesprawiedliwość definicji dochodu jest szczególnie dobrze widoczna.

PRZYKŁAD 1. Rodzina 3-osobowa (Mama, Tata, Dziecko). Utrzymuje się z jednego wynagrodzenia w wysokości 4.500 zł netto. Zobowiązany do odpłatności za dziadka (którego być może nigdy w życiu nie spotkał, ale to odrębna kwestia) jest Tata. Dochód 4500 na 3 osoby sprawia, że nie musi płacić na mocy kryterium dochodowego (wynosi poniżej 1584 zł miesięcznie na osobę w rodzinie).

Rodzina w styczniu 2017 zaciąga kredyt w wysokości 50.000 zł i kupuje samochód. W lutym 2018 samochód zostaje skradziony, otrzymują 40.000 odszkodowania (które muszą oddać bankowi, wraz z brakującą kwotą kredytu).

W czerwcu 2018 otrzymują decyzję o płatności za dps (z mocą wsteczną – jest to dopuszczalne). Uwzględnione są w niej – jako **dochód**:

- w roku 2017 kwota 50.000 zł (zaciągnięty kredyt).
- w roku 2018 kwota 40.000 zł (uzyskane odszkodowanie).

Bez wątpienia i kredyt i uzyskane odszkodowanie są dochodem w rozumieniu u.p.s. I stosownie do tego Tata zostaje obciążony opłatami za rok 2017 i 2018. Dps biologicznego dziadka jest w standardowej cenie – np. 4.500 zł miesięcznie – a zatem w skali roku jest to 54.000 zł. Całość owego wirtualnego „dochodu” rodziny za 2017 idzie na dps, podobnie jest z „dochodem” za rok 2018. Ostatecznie, po tych operacjach rodzina zostaje nie tylko z „dziurą” w kieszeni (spłacony kredyt + koszty kredytu + faktyczna strata poniesiona na kradzieży auta) – oraz z długiem wobec pomocy społecznej: 90.000 zł.

Dodajmy, iż nawet w sytuacji, kiedy rodzina zaciąga kredyt – ale go nie wykorzystuje, bo dowiaduje się o owym absurdalnym przepisie (i cały kredyt po tygodniu zwraca do banku, uiszczając dodatkowe opłaty manipulacyjne i ponosząc stratę) – to już nic nie pomoże: skoro kredyt został zaciągnięty, to jest dochodem, nawet gdyby następnego dnia został do banku zwrócony...¹ Kwoty zwróconych kredytów nie są wymienione w katalogu odliczeń, który ma charakter zamknięty.

PRZYKŁAD 2. Ktoś ulega wypadkowi. Otrzymuje kwotę odszkodowania za wypadek 30.000 z przeznaczeniem na operację i rehabilitację. Pomoc społeczna uznaje to za dochód i odbiera na poczet opłat za czyichś pobyt w dps. Podobnie, jeśli otrzyma dotację z PFRON na zakup wózka inwalidzkiego czy dostosowanie mieszkania do potrzeb osoby niepełnosprawnej (więcej szczegółów dotyczących dotacji PFRON znajduje się na koniec tej części petycji).

PRZYKŁAD 3. W mieszkaniu, w którym mieszka rodzina wybucha pożar. Straty wynoszą 45.000 zł. Rodzina otrzymuje odszkodowanie, i chce przystąpić do remontu. Jednak kwota ta „należy się” pomocy społecznej – jest to niewątpliwie przychód, a więc dochód. Zdaniem pomocy społecznej, owa rodzina zarabia na owym pożarze przez cały rok po 3.750 zł miesięcznie (przychód jest dzielony w stosunku rocznym).

PRZYKŁAD 4. Rodzina żyje oszczędnie - i co miesiąc przez cały rok 2017 kupuje obligacje Skarbu Państwa za kwotę 1.000 zł. W styczniu 2018 zmuszona jest sprzedać owe obligacje ze względu na zdarzenia losowe (lub też po prostu obligacje kończą termin ważności). Uzyskuje kwotę ca. 12.000 zł za zakupione obligacje. Pomoc społeczna uznaje to za dochód, i stosownie wylicza opłatę za dps.

¹ O tym, że kredyt jest dochodem w rozumieniu u.p.s. mówi orzecznictwo, np. w wyroku VIII SA/Wa 809/17 - Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.03.2018 czytamy: „W judykaturze nie budzi wątpliwości, że w pomocy społecznej za dochód musi być uznany zasiłek pielęgnacyjny, zasiłek stały, okresowy, ale także dodatek mieszkaniowy, mimo że nie jest wypłacany bezpośrednio świadczeniobiorcy. Dochodem są również: zwrot nadpłaconego podatku, darowizna środków pieniężnych, pożyczka oraz kredyt (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 lipca 2016 r., IV SA/GI 1124/15, Lex nr 2098825, wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2016 r., I OSK 1841/14, Lex nr 2111032, wyrok WSA w Opolu z dnia 10 maja 2016 r., II SA/Op 36/16, Lex nr 2056638, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 stycznia 2015 r., III SA/Gd 979/14, Lex nr 1644103, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 września 2015 r., II SA/Bd 880/15, Lex nr 1852591, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 2017 r., IV SA/Wr 562/16, Lex nr 2294851)”

Zauważmy przy tym, że **te same pieniądze** zostały już raz uznane za dochód w roku 2017. Absurdalność tej sytuacji pogłębia fakt, że gdyby owe pieniądze były trzymane w szufladzie – problemu by nie było.²

PRZYKŁAD 5. Osoba samotnie gospodarująca osiąga dochód 1.900 zł miesięcznie (nie grozi jej opłata za dps ze względu na kryterium dochodowe), ale posiada 10.000 oszczędności – i usiłuje grać na giełdzie (ze słabymi wynikami). Oto jej operacje:

- Styczeń: zakup akcji za 10.000
- Luty: sprzedaż za **9.000** i zakup innych za 9.000
- Wrzesień: sprzedaż za **8.000** i zakup innych za 8.000
- Grudzień: sprzedaż wszystkiego za **7.000** i zakończenie nieszczęsnej przygody z giełdą

Zgodnie ze zdrowym rozsądkiem (i innymi aktami prawnymi) powiedzielibyśmy, że osoba ta nie uzyskała żadnego dochodu (raczej straciła 3000 zł, nie licząc prowizji). Jednak pomoc społeczna sądzi inaczej: wytłuszczone powyżej kwoty są przecież przychodami! A nieważny jest tytuł i źródło przychodu, a także koszty uzyskania. A więc – *de facto* straciwszy 3000 zł – owa osoba uzyskała dochód w rozumieniu u.p.s. w łącznej wysokości 24.000 zł! A gdyby owe 10.000 były pożyczone (i potem zwrócone) – to w rozumieniu u.p.s. dochód wyniósłby 34.000 zł.

Charakterystyczne dla tych sytuacji jest to, że pojęcie dochodu jest całkowicie oderwane od rozumienia zdroworozsądkowego, od elementarnego poczucia sprawiedliwości, od rozumienia zgodnie z ustawą o podatku dochodowym, oraz od rozumienia zgodnie z ustawą o świadczeniach rodzinnych, a także ustawą o pomocy alimentacyjnej.

Chcę dodać, że w kwestii opłat za dps, takie pojęcie dochodu wiąże się ze śmiertelną pułapką na niewinne osoby i rodziny. Otóż w obecnym stanie orzecznictwym i prawnym, dopuszczalne jest wymierzanie opłat **z mocą wsteczną!**³ – i kredyt sprzed dwóch lat (nawet już zwrócony do banku rok temu) lub dotacja dla

² Odrębną kwestią są dochody z tytułu odsetek – tu nie ma wątpliwości, że są faktycznie uzyskanym dochodem. Jednak w wypadku całej kwoty z umorzenia obligacji oczywiście tak nie jest.

³ Potwierdza to wyrok NSA w składzie 7 sędziów z dnia 11.06.2018. Znana jest mi sytuacja, w której wyliczenie opłat za pobyt w dps nastąpiło wstecznie za okres ponad 20 miesięcy. Wynikało to m.in. z naruszenia prawa przez organ I instancji, co doprowadziło do uchylenia pierwotnej decyzji. Ostatecznie jednak ofiarą naruszenia prawa przez pomoc społeczną pada niewinna rodzina. Znane są też orzeczenia WSA, dotyczące decyzji wydanych wstecznie na kwoty rzędu 90.000 zł, a nawet ponad 150.000 zł.

osoby niepełnosprawnej sprzed roku na zakup wózka inwalidzkiego, zostaną uznane za dochód.

Dodajmy zresztą, że nawet gdyby opłata za dps nie została wyliczona z mocą wsteczną, to uzyskany kredyt, odszkodowanie etc. są dzielone w stosunku rocznym i uznawane za dochody miesięczne. Jeśli zatem ktoś w styczniu zaciągnie kredyt w wysokości 60.000 zł (lub dostanie odszkodowanie za spalone mieszkanie), zaś w lutym organ pomocy społecznej wyliczy mu opłatę za dps – to ów kredyt (odszkodowanie) zostaną rozliczone w stosunku rocznym – a zatem rodzinie przypisze się dochód w wysokości 5.000 zł miesięcznie (także wtedy, gdyby ów kredyt zaraz zwrócił do banku). A więc już nawet niezależnie od kwestii wymierzania opłat z mocą wsteczną, to także w standardowej sytuacji – kiedy ktoś wie, że musi np. wносить za krewnego opłatę w wysokości 1550 zł miesięcznie, taka definicja dochodu prowadzi do całkowitego paraliżu życiowych aktywności rodziny:

- nie można zaciągnąć kredytu aby kupić/zmienić na inne mieszkanie – to oczywiste;
- nie można sprzedać starego samochodu i kupić nowego (potrzebnego do codziennych aktywności) – bo to będzie dochód;
- nie można oczywiście spieniężyć posiadanych np. obligacji Skarbu Państwa;
- nie można nawet odzyskać pożyczonej komuś w poprzednim roku kwoty;
- nie można otrzymać odszkodowania za pożar czy ukradziony samochód;
- nie można otrzymać darowizny od rodziny;
- nie można uzyskać dotacji od PFRON dla osoby niepełnosprawnej, np. na dostosowanie mieszkania czy stworzenie stanowiska pracy (por. dalej);

Na zakończenie tej części dodam dwa przykłady szczególnie bulwersujące. Jeden z nich zakończył się szczęśliwie, jednak dopiero wygraną przed NSA(!). Wyrokiem I OSK 1313/15 z dnia 17.01.2017 uchylono decyzję, zgodnie z którą za dochód uznano dotację z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na utworzenie stanowiska pracy (40.000 zł)! A przecież jest oczywiste, że ta kwota nie może być wykorzystana na nic innego, jak właśnie na utworzenie tego stanowiska, pod rygorem konieczności zwrotu środków! Nie jest to „prezent” od PFRON w wysokości 40.000 zł! Wcześniej WSA w Warszawie uznał, iż – skoro taka dotacja nie została enumeratywnie wymieniona w katalogu odliczeń – to stanowi dochód w rozumieniu u.p.s.⁴ Ta sprawa zakończyła się szczęśliwie (pomijam kilkuletnią gehenną walki sądowej). Niestety, w praktycznie identycznej sprawie – która też dotyczyła dotacji przyznanej osobie niepełnosprawnej w znacznym stopniu (sic!) – NSA zajął stanowisko dokładnie przeciwne (wyrok I OSK 1314/15 z dnia

⁴ Podobna sytuacja zaliczenia dotacji celowej do dochodu opisana jest w wyroku WSA w Rzeszowie II SA Rz 1129/17 z dnia 22.11.2017.

13.12.2016). Kwota 40.000 zł refundacji z PFRON na stworzenia stanowiska pracy została uznana za dochód...⁵

Już chociażby ten przykład pokazuje, iż konieczne jest uporządkowanie tych kwestii.

3. DEFINICJA DOCHODU DLA OSÓB PROWADZĄCYCH DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ

Zgodnie z definicją z u.p.s. za dochód uważa się:

5. *W stosunku do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą:*

1) *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 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;***

Rozważmy przykład obrazujący odrealnienie tej definicji:

PRZYKŁAD. Pan Jan rozpoczął działalność w październiku 2017 jako elektryk. W okresie X-XII uzyskał dochód w wysokości 30.000 zł (co wiązało się m.in. z faktem, że jeszcze wtedy nie musiał spłacać zaciągniętego na działalność kredytu – zaś na samo rozpoczęcie działalności zdecydował się mając tzw. „dobre widoki” na zlecenia). W roku 2018 sytuacja się unormowała (w szczególności np. zaczął spłacać kredyt) – i jego średni dochód z tej działalności wynosił w pierwszym półroczu 6.500 zł miesięcznie, zaś potem koniunktura jeszcze siadła – i za drugie półrocze zarabia średnio 3.000 zł miesięcznie. W lipcu pomoc społeczna naliczyła opłatę za pobyt dziadka w dps, bazując na kwocie dochodu 10.000 zł miesięcznie (średnia arytmetyczna za poprzedni rok). Na wszelkie tłumaczenia, iż może przecież pokazać

⁵ Lektura tych dwóch orzeczeń NSA wskazuje, że chodzi o dokładnie tę samą osobę i tę samą dotację – przy czym chodzi o dwie różne decyzje organów pomocy społecznej. A zatem zdaniem NSA, pan J.J. zarówno uzyskał, jak i nie uzyskał dochodu w wysokości 40.000 zł w rozumieniu u.p.s. Ta schizofrenia orzecznicza również pokazuje, że definicję należy poprawić – bo nie buduje autorytetu NSA fakt, że w kwestii tej samej dotacji i tej samej osoby, w odstępnie miesiąca wydaje sprzeczne ze sobą wyroki.

księgi, faktury, dokumenty, przelewy bankowe, które absolutnie jednoznacznie potwierdzają, że jego dochód wynosi 3.000 zł miesięcznie, pomoc społeczna z niewzruszonym spokojem odpowiada, iż faktyczna sytuacja finansowa nie ma żadnego znaczenia, liczy się wyłącznie owa fikcyjna wartość, wyliczona na podstawie danych historycznych sprzed roku. Choćby realne dochody Pana Jana wynosiły 0 zł – to z punktu widzenia u.p.s. wynoszą 10.000 zł miesięcznie.⁶

Absurdalność tej definicji ukazuje dodatkowo fakt, że dotyczy on tylko osoby prowadzącej działalność (i bazuje na wskaźnikach historycznych). Jeśli ktoś prowadził w roku 2017 działalność uzyskując średni dochód 10.000 zł miesięcznie, zaś 31.12.2017 działalność jedynie zawiesił (i dochody wynoszą przez cały rok 2018 0 zł) – to nadal obowiązuje go historyczna definicja dochodu, czyli zgodnie z u.p.s. jego dochód wynosi 10.000 zł miesięcznie. Gdyby jednak ową działalność zlikwidował – to przestaje być osobą prowadzącą działalność i tym samym owa definicja z u.p.s. przestaje go dotyczyć (dochodu więc nie ma). Faktycznie zaś nie ma żadnej różnicy w jego sytuacji.

Mnożenie dalszych przykładów jest jałowe: definicja dochodu jest oderwana od realiów życiowych, od zdrowego rozsądku i elementarnego poczucia sprawiedliwości. I co więcej – od definicji w pokrewnych aktach prawnych, dotyczących podobnych sfer życia.

4. PROPOZYCJE ZMIAN

Zasadne jest twierdzenie, że cele i zadania pomocy społecznej Państwa w znacznym stopniu pokrywają się z celami i założeniami polityki rodzinnej: w u.p.s. mowa jest tam o wspieraniu rodzin i zapewnianiu godnych warunków życia. Polityką rodzinną zajmuje się to samo ministerstwo. Mało kontrowersyjne będzie więc sięgnięcie do definicji dochodu w ustawie o świadczeniach rodzinnych (taka sama jest w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów) (*art. 3 pkt 1 Ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych Dz. U. z 2015 poz. 114 z późn. zm.*). Oto owa definicja (fragment), zaliczająca do dochodów:

- *przychody podlegające opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27, 30b, 30c, 30e i 30 f ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. 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,*
- *dochód z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne,*
- *inne dochody niepodlegające opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych (w szczególności: alimenty na rzecz dzieci, stypendia socjalne, należności otrzymywane z tytułu wynajmu pokoi gościnnych).*

⁶ Podobna sytuacja opisana jest np. w wyroku WSA II SA/Bk 236/16 w Białymstoku z dnia 14.06.2016.

(Tutaj następuje wyliczenie, które pominę).

Proponuję więc, aby ogólną definicję dochodu w u.p.s., zawartą w art. 8 ust 3. u.p.s. zamienić definicją dochodu zawartą w ustawie o świadczeniach rodzinnych – przy zachowaniu warunku odliczenia od dochodu alimentów świadczonych na rzecz innych osób.

Z pragmatycznego i aksjologicznego punktu widzenia, dobrym rozwiązaniem będzie ujednoczenie definicji występujących w różnych aktach prawnych, dotyczących podobnej sfery życia. Będzie to dobry krok w kierunku zmniejszenia prawnej schizofrenii prawnej, jaką jest chociażby totalna rozbieżność np. k.r.i.o. oraz u.p.s. w bardzo podobnych kwestiach (alimentacja / opłaty za dps). Wyrazem tej schizofrenii prawnej są również radykalnie odmienne definicje dochodu w u.p.s. i innych aktach prawnych regulujących wspieranie rodzin i osób w trudnej sytuacji życiowej. Przecież organy pomocy społecznej do tej samej rodziny, w bardzo podobnych kwestiach mogą stosować ustawę o świadczeniach rodzinnych i ustawę o pomocy społecznej – w obu wypadkach otrzymując radykalnie odmienne pojęcie dochodu! W myśl jednej definicji ta rodzina żyje w nędzy, zaś w myśl drugiej ta sama rodzina opływa w dostatki. I ten sam organ pomocy społecznej będzie na ową rodzinę patrzeć jednocześnie jak na rodzinę żyjącą w ubóstwie, i żyjącą w dostatku! To jest patologia systemu prawnego.

Sięgnięcie do już gotowego i funkcjonującego rozwiązania zmniejszy też ryzyko popełnienia błędu i nada systemowi prawnemu większą spójność.

Argumenty na rzecz tego rozwiązania są więc następujące:

1. U.p.s. ma (w każdym razie zgodnie z deklaracją) za zadanie wspieranie osób i rodzin w godziwym życiu, i podobnie jest w ustawie o świadczeniach rodzinnych.
2. Wysokość opłat za dps wpływa w niezwykle istotny sposób na los dzieci (podobnie też – kwestia przyznawanej pomocy np. zasiłków)
3. Działania pomocy społecznej w zakresie u.p.s. są w istotny sposób sprzężone z działaniami zgodnie z ustawą o świadczeniach rodzinnych.
4. Zaś definicja dochodu w u.p.s. jest absurda i niesprawiedliwa.

Zasadne będzie więc ujednoczenie tych kwestii. A biorąc pod uwagę, o jak gigantyczne nieraz kwoty chodzi, to sprawa pokrzywdzenia tych rodzin jest paląca! Opłaty za dps sięgają bowiem wielu tysięcy złotych miesięcznie!⁷

⁷ W znanym mi przykładzie, opłatą za dps w wysokości 1880,49 zł miesięcznie została obciążona córka, i takie same opłaty 1880,49 zł miał wносить wnuk – student na utrzymaniu rodziców, nieposiadający żadnych dochodów; podobny los spotkał wnuczkę – licealistkę (kwota była tu nieco mniejsza). Działo się to w sytuacji, kiedy dochód owej 4-osobowej rodziny wynosił ca. 11.000 zł miesięcznie. Pominę kwestię, że chodziło o ojca wyrodnego, krzywdziela, sprawcy

4a. DEFINICJA DOCHODU OSÓB PROWADZĄCYCH DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ – PROPOZYCJA ZMIANY

Obecnie końcowy fragment art. 8 ust. 5 pkt. 1 u.p.s., dotyczący dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą brzmi:

„...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”.

Prowadzi to do dziwacznej sytuacji, w której dochód w grudniu 2018 jest równy średniorocznemu dochodowi za 2017. Niezależnie od dziwaczności, jest to całkowicie niespójne z pozostałymi regulacjami w u.p.s., które podkreślają niejako „lokalność” udzielanej pomocy: ma ona być udzielana w chwili, kiedy jest to potrzebne realnie, w aktualnej trudnej sytuacji (a nie na podstawie tego, jaka była sytuacja przed rokiem, albo jaka będzie za dwa lata). Dlatego też w innych miejscach wyraźnie wskazywany jest bardzo ograniczony w czasie stan: dochód to dochód z poprzedniego miesiąca – zaś o zmianie sytuacji dochodowej należy informować bezzwłocznie. Tutaj zaś mamy do czynienia z sytuacją całkowicie oderwaną od aktualnej. Przypomina to sytuację, w której o tym, czy kogoś nakarmić dzisiaj, decydować ma zaświadczenie o tym, że poprzedniej wiosny był głodny. Czy jeśli poprzedniej wiosny był najedzony – to dzisiaj owa przysłowiowa miska zupy mu się nie należy?

Aby urealnić pojęcie dochodu, wystarczy po prostu zażądać, aby osoba prowadząca działalność odniosła się do dochodu z miesiąca poprzedzającego. Jest to absolutnie możliwe: przecież księgowość prowadzi się na bieżąco, dokumenty (faktury *etc.*) otrzymuje się „w czasie rzeczywistym”. Ogromna część firm korzysta z usług biur księgowych, usługi te są w tej chwili praktycznie dostępne dla wszystkich prowadzących działalność. Biura księgowe podlegają odpowiedzialności karno-skarbowej: a zatem nawet zaświadczenie z takiego biura księgowego winny być dowodem wystarczającym (potwierdzającym oświadczenie danej osoby).

Proponuję więc, aby słowa:

„...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,

przemocy i przestępstw wobec owej córki, którego nie widziała od ponad 30 lat (a wnuki nigdy w życiu go nie spotkały). W tym konkretnym wypadku sprawa skończyła się szczęśliwie – zwolnieniem z opłat. Jednak ta okoliczność nie ma żadnego znaczenia z punktu widzenia samej zasady naliczania opłat.

a jeżeli nie prowadził działalności, za dochód przyjmuje się kwotę zadeklarowaną w oświadczeniu tej osoby”.

zastąpić słowami:

„...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”.

Wtedy również należy wykreślić pkt. 7, dotyczący zaświadczenia z Urzędu Skarbowego.

5. POTENCJALNE KONTRARGUMENTY MRPiPS

Petycja będzie niewątpliwie konsultowana z MRPiPS. Z prawdopodobieństwem bliskim pewności można spodziewać się zdecydowanie negatywnej reakcji: urealnienie definicji dochodu sprawi, iż w niektórych wypadkach opłaty za dps będą niższe, powiązane z faktyczną, a nie czysto wirtualną sytuacją dochodową osób i rodzin. Zastosowanie w u.p.s. sztucznej definicji dochodu zgodne jest z polityką maksymalizacji wpływów w budżetach samorządów: można dzięki zastosowaniu owej definicji nakładać obciążenia także na rodziny, które realnych dochodów nie posiadają, jednak opłaty są wyliczane na podstawie czysto wirtualnych wartości.

Moja hipoteza o negatywnej reakcji MRPiPS oparta jest na obserwacji dotyczącej polityki MRPiPS wobec ofiar wyrodných rodziców, zmuszanych po latach do łożenia na rzecz krzywdzicieli i oprawców, którzy zniszczyli im dzieciństwo, a nieraz i całe życie. W obecnym stanie prawnym i faktycznym, standardem jest to, że do łożenia na rzecz biologicznych rodziców zmuszane są osoby, które nawet ich nie znają (np. matka-alkoholiczka porzuca córkę w wieku 10 miesięcy – zaś po 55 latach owa córka jest zmuszana do opłat), czy też doznały od wyrodných rodziców krzywd (przemoc, okrucieństwo, znęcanie się nad rodziną, alkoholizm, brak łożenia na rodzinę, brak alimentacji *etc.*).⁸ Działania MRPiPS utrwalają ten stan rzeczy – pierwszy zwiastun to odrzucenie petycji z lipca 2016 w MRPiPS (kontekst tej sytuacji: kobieta zmuszana do łożenia na biologicznego ojca, którego nawet nie zna). Na posiedzeniu Komisji do Spraw Petycji w Sejmie w dniu 7.02.2017 przedstawicielka MRPiPS przedstawiła Posłom stan prawny i faktyczny w sposób bardzo odległy od rzeczywistości – dzięki czemu tę samą petycję udało się również „unieszkodliwić” w Sejmie.⁹ Obecnie

⁸ Przykład odstępów 55 lat od porzucenia przez degeneratkę córki do momentu nękania jej przez pomoc społeczną pochodzi z orzeczenia WSA. Przykłady nie są wymyślone – ale znane z lektury orzeczeń, doniesień prasowych lub autopsji.

⁹ Jestem w stanie tę tezę bardzo łatwo udokumentować – wystarczy skonfrontować zapis wypowiedzi przedstawicielki MRPiPS z u.p.s., k.r.i.o – a także z bardzo bogatym i jednoznacznym orzecznictwem.

procedowany projekt zmian w art. 64 i 64a u.p.s. (wymuszony faktem, że Komisja do Spraw Petycji Sejmu na posiedzeniu w dniu 14.09.2017 pozytywnie zaopiniowała kolejną petycję) zawiera rozwiązania pozorne. Standardowym argumentem MRPiPS przywoływanym w pismach jest to, iż art. 64a u.p.s. bardzo dobrze zabezpiecza prawa ofiar złych rodziców – gdy tymczasem (badania Federacji Socjalnych) z dobrodziejstwa art. 64a skorzystały 3 (trzy!) osoby w skali roku w skali Polski (wobec liczby 80.000 pensjonariuszy dps-ów). MRPiPS lokuje się tu więc po przeciwnej stronie barykady niż ofiary wyrodných rodziców – a także niż Rzecznik Praw Dziecka, organizacje społeczne zrzeszające pracowników pomocy społecznej, świadomych dziejącej się krzywdy, Rzecznik Praw Obywatelskich (także poprzedniej kadencji), czy opinia publiczna.¹⁰ Dlatego gorąco apeluję, aby opinię MRPiPS na temat zmiany definicji dochodu (która w dość oczywisty sposób będzie negatywna), traktować ze stosowną rezerwą.

Trudno oczywiście wyobrazić sobie dobre argumenty, które nakazują uznać dotację z PFRON na zakup wózka inwalidzkiego lub kredyt zaciągnięty na operację dziecka za faktyczny dochód danej osoby – jednak rozgrywka nie będzie tu się odbywać w planie racjonalnych argumentów, ale raczej biurokratycznego oporu i polityki faktów dokonanych. Prawdopodobnie argumentacja będzie opierać się na fakcie, że u.p.s. dotyczy nie tylko kwestii egzekwowania od rodzin środków na rzecz dps-ów (czy ściśle: budżetów gmin), ale także kwestii zasiłków i udzielania pomocy. I tutaj może pojawić się argument, iż z tego powodu zmiana definicji nie jest możliwa – bo byłoby złą rzeczą udzielenie pomocy rodzinie, która np. w danej chwili dysponuje kwotą odszkodowania za spalone mieszkanie czy skradziony samochód, bądź kwotą kredytu. Jeśli to miałby być sztandarowy argument MRPiPS, to stosunkowo prostym rozwiązaniem byłoby tutaj po prostu zastosowanie dwóch definicji dochodu w u.p.s. – na potrzeby realnej pomocy, oraz na potrzeby egzekucyjne. Z drugiej strony – czy faktycznie fakt, iż rodzina otrzyma odszkodowanie za spalone mieszkanie świadczy o tym, że jej sytuacja finansowa stała się bardzo dobra...?

Nie ulega wątpliwości, że zmiana definicji dochodu na realną może w niektórych wypadkach obniżyć przychody gmin: nie będzie można już obciążyć opłatami rodzin, które nie posiadają żadnych dochodów w normalnym sensie tego słowa, choć posiadają dochód w dziwacznym rozumieniu u.p.s. Nie będzie można już odebrać rodzinie wstecznie kwoty kredytu (także kredytu już zwróconego do banku – taki proceder jest zgodny z u.p.s!), osobie niepełnosprawnej dotacji na zakup wózka inwalidzkiego, ani ofiarom pożaru zapomogi/odszkodowania na remont mieszkania. Jeśli jednak w myśleniu MRPiPS pojawi się pierwiastek refleksji etycznej i myślenia w kategoriach sprawiedliwości rozwiązań prawnych to możliwe będzie dokonanie rozsądnej zmiany w tym zakresie.

¹⁰ W tej kwestii było kilka wystąpień generalnych Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Obywatelskich (tej i poprzedniej kadencji), pisma organizacji zrzeszających pracowników socjalnych, liczne publikacje prasowe.

6. REALIA SPOŁECZNE

U.p.s. operuje w rejonach życia z natury trudnych. Mamy do czynienia bardzo często z ludźmi o bardzo słabej kondycji społecznej, często pokrzywdzonych przez los, często z bardzo powikłanymi życiorysami. W tak delikatnej materii, prawo powinno być szczególnie mocno wyczułone na kwestie sprawiedliwości i słuszności. Stoję na stanowisku – dość chyba oczywistym i podzielanym przez teoretyków i filozofów prawa – iż prawo winno kodyfikować słuszne przekonania moralne. Także definiowanie pojęć w prawie nie powinno być całkowicie oderwane od rozumienia potocznego i zdroworozsądkowego, zwłaszcza, jeśli stosowna definicja jest – biorąc pod uwagę całe spektrum pokrewnych aktów prawnych – bardzo wyraźną anomalią na ich tle. Definicja dochodu w u.p.s. bynajmniej nie jest definicją regulującą, nosi raczej znamiona dość arbitralnej definicji konstrukcyjnej. Nie ulega najmniejszych wątpliwości, że zawarta w u.p.s. definicja dochodu jest w rażący sposób sprzeczna z normalnym rozumieniem dochodu i z naturalnym poczuciem sprawiedliwości. Przetawione przeze mnie sytuacje nie są wydumane: niektóre z nich były modelowane przez fakty, które znam np. z orzeczeń, bądź z autopsji. Nie można im zarzucić sztuczności – takie zjawiska, jak wzięcie kredytu, kradzież samochodu, zmiana mieszkania, pożar mieszkania, wypadek i konieczna operacja i rehabilitacja, fluktuacje w koniunkturze osób prowadzących działalność gospodarczą, oszczędzanie pieniędzy w formie obligacji czy funduszy powierniczych – to zjawiska będące udziałem milionów rodzin w Polsce.

Tym bardziej ważne jest, aby obciążenia nakładane na rodziny opierały się o realną ocenę sytuacji owych rodzin, a nie o wydumane, oderwane od normalnego sensu tych terminów (i od sensu z innych, podobnych ustaw!) pojęcia. Zaś biorąc pod uwagę, iż stosowanie tych pojęć prowadzi do obciążeń gigantycznych (a cierpią na tym całe rodziny, w tym dzieci – nie tylko osoby zobowiązane do opłat) – to potrzeba naprawy tego złego prawa jest paląca. Myślenie w kategoriach chwilowych przychodów budżetowych jest krótkowzroczne: dewastowanie życia rodzin poprzez maksymalny drenaż ich budżetów domowych jest nie tylko okrutne, ale po prostu – w dłuższej perspektywie – społecznie nieopłacalne. Trudno uzasadniać to jakimikolwiek rozsądnie rozumianymi względami użytecznymi.

Osób przebywających w dps-ach jest w Polsce około 80.000 (osiemdziesiąt tysięcy). Jeśli przyjmiemy roboczo (bardzo ostrożne szacowanie), że na każdą z tych osób przypadają średnio 2-3 osoby zobowiązane (małżonek, dzieci, wnuki, prawnuki), to problem dotyka bezpośrednio – i w bolesny sposób – potencjalnie 200.000 rodzin. A kolejne (zapewne) setki tysięcy to pozostali klienci pomocy społecznej. Nie można więc zbywać problemu twierdzeniem, iż jest to kwestia może i przykra dla ofiar owych absurdalnych regulacji – lecz marginalna.

Oczywiście, pytanie, czy pomoc społeczna winna brać pod uwagę realną sytuację życiową, czy jedynie czysto wirtualną, wynikającą z zastosowania dziwacznych definicji zawartych w u.p.s. jest pytaniem o charakterze etycznym. Zgodnie z deklaracjami, zasadniczym celem pomocy społecznej jako zespołu instytucji ma być ochrona najsłabszych – i należy brać pod uwagę realną sytuację

osób i rodzin, w tym osób zobowiązanych do opłat za dps, i rodzin tych osób – a nie sytuację wirtualną, fikcyjną, wynikającą z zastosowania oderwanych od rzeczywistości definicji i procedur. Przypomnę, że ustawa o pomocy społecznej zawiera następującą definicję 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.

Na stronie internetowej MRPiPS znajdziemy zaś stwierdzenie: „*Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu wspieranie osób i rodzin w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, z którymi nie są w stanie sobie poradzić, wykorzystując własne możliwości i uprawnienia. Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w godnych warunkach. Pozwala także zapobiegać trudnym sytuacjom życiowym, wspierając ich przy usamodzielnieniu się oraz integracji ze środowiskiem.*”

Trudno byłoby uzasadnić tezę, iż stosowanie odrealnionych definicji dochodu, i nakładanie gigantycznych ciężarów na rodziny, które *de facto* żadnym dochodem nie dysponują, ma na celu wspieranie owych rodzin w przezwyciężeniu trudnych sytuacji życiowych oraz w zaspokojeniu niezbędnych potrzeb. Odebranie osobie niepełnosprawnej dotacji z PFRON, pogorzelncom odszkodowania za spalone mieszkanie, czy młodej rodzinie kredytu zaciągniętego na zakup mieszkania nie jest zgodne z owymi pięknymi deklaracjami.

7. KONKLUZJA

1. Dochód w u.p.s. zdefiniowany jest w sposób oderwany od definicji dochodu w ustawie o świadczeniach rodzinnych i o wsparciu alimentacyjnym, które mają zbliżony obszar działania (a także od definicji w ustawie od podatku dochodowym od osób fizycznych).
2. Dochód w u.p.s. zdefiniowany jest też w sposób całkowicie oderwany od zdroworozsądkowego rozumienia dochodu – co prowadzi do rażących niesprawiedliwości (choćby takich jak wymienione w tekście – i zapewne wielu innych).
3. Takie rozumienie dochodu, prowadzi do sytuacji, w której osoby i rodziny, prowadząc zwykłą, racjonalną politykę życiową są chwypane w śmiertelnie groźne pułapki formalistycznie traktowanego prawa.

4. Prowadzi również do paraliżu zwykłych czynności życiowych – istnieje bowiem szereg zdarzeń, które w żadnym normalnym rozumieniu nie przysparzają dochodu, czynią to natomiast w rozumieniu u.p.s. Żadna rodzina nie będzie mogła dążyć do poprawy warunków mieszkaniowych, gdyby wiązało się to np. z zaciągnięciem kredytu, czy też sprzedażą mieszkania. Co więcej, w wypadku nieszczęścia (pożar, wypadek, choroba, kradzież), rodzina padnie ofiarą złego prawa: odszkodowanie jest bowiem przychodem, nawet jeśli ma być przeznaczone np. na rehabilitację po wypadku czy odbudowę mieszkania/domu po pożarze. To samo dotyczy osób niepełnosprawnych i wspierania owych osób przez Państwo. Definicja dochodu z u.p.s. *de facto* takie wsparcie w wielu wypadkach unicestwia.
5. Prowadzi do bardzo niesprawiedliwego obciążania opłatami osób prowadzących działalność gospodarczą. Prowadzi też do proceduralnych powikłań, których ofiarą padają także inne osoby – nawet takie, których bezpośrednio owa definicja nie dotyczy.
6. Prowadzi wreszcie do spadku zaufania obywateli do prawa, do racjonalności ustawodawcy oraz do instytucji państwowych (w tym instytucji pomocy społecznych): obywatel postrzega siebie jako przedmiot działań manipulacyjnych i niesprawiedliwych – zaś prawo jako zestaw absurdalnych reguł, których celem jest drenaż kieszeni rodzin i obywateli, a nie racjonalna, sprawiedliwa polityka.

Reasumując: wnoszę o dokonanie stosownych zmian w u.p.s.

Z wyrazami głębokiego szacunku