



URZĄD GMINY DĘBICA

UL. STEFANA BATOREGO 13, 39-200 DĘBICA
TEL. +48 14 680 33 10, FAX +48 14 680 33 36

KANCELARIA SENATU



03980200546302
RPW/28723/2021 P zał.
2021-12-20 rej. Kamela Iwona

Dębica, 13 grudnia 2021 r.

Szanowny Pan

Tomasz Grodzki

Marszałek Senatu RP

Zwracam się z uprzejmą prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie dokonania **zmian w przepisach ustawy z dnia 12.03.2004 r. o pomocy społecznej** (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1876 z późn. zm., określana dalej jako u.p.s.) **w zakresie umożliwiającym uzyskanie chociażby częściowej rekompensaty kosztów utrzymania osób przebywających w domach pomocy społecznej z ich własnego majątku lub z majątku, jaki został przekazany osobom trzecim**, najczęściej członkom rodziny tych osób, w okresie bezpośrednio poprzedzającym umieszczenie w domu pomocy społecznej.

Stosownie do postanowień art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 12. marca 2004 roku o pomocy społecznej - pobyt w domu pomocy społecznej jest **odpłatny do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca**. Podmiotami obowiązany do wnoszenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej są w kolejności:

- 1) mieszkaniec domu, a w przypadku osób małoletnich przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka,
- 2) małżonek, zstępni przed wstępnymi,
- 3) gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej.

W praktyce ustalania odpłatności za pobyt w DPS całość opłaty **obciąża gminę**, gdyż najczęściej zarówno mieszkaniec domu, jak i obowiązani członkowie rodziny nie posiadają dochodu umożliwiającego wydanie decyzji w zakresie ponoszenia odpłatności.

Niejednokrotnie zdarza się, iż mieszkańcy przed uzyskaniem prawa do DPS lub w trakcie pobytu w DPS dokonują przeniesienia własności posiadanych nieruchomości na osoby trzecie lub członków rodziny. Szczególnie ewidentnym przypadkiem jest przeniesienie własności nieruchomości na członków rodziny w okresie poprzedzającym pobyt w DPS.

W tych okolicznościach faktyczne przenoszenie obciążania w zakresie pokrywania kosztów DPS na Gminę jest nieuprawnionym uzyskaniem korzyści kosztem majątku wspólnoty samorządowej. Z jednej strony członek rodziny mieszkańca otrzymuje korzyść majątkową w zakresie nabycia nieruchomości, z drugiej strony pasywami związanymi z umieszczeniem osoby w DPS obciążona zostaje Gmina.

W pełni popieram podejmowane przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej inicjatywy służące wspieraniu finansowo samorządów lokalnych w działaniach na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych. Gmina Dębica korzysta z Programu „Centra opiekuńczo – mieszkalne”. Wprowadzony w ostatnim czasie „Program rozwoju rodzinnych domów pomocy” jest cenną inicjatywą ale obawiam się, że wiele samorządów nie skorzysta z niego z uwagi na brak odpowiedniej infrastruktury czy też ze względu na małe zainteresowanie tworzeniem tego typu domów wśród organizacji pozarządowych czy osób prywatnych.

W mojej opinii obowiązujące aktualne rozwiązania nie stanowią wystarczających instrumentów pozwalających na uzyskanie przez gminy zwrotu chociażby części wydatków ponoszonych na utrzymanie swoich podopiecznych w domach pomocy społecznej. Mając na uwadze powyższy stan faktyczny i prawny zasadnym jest podjęcie działań legislacyjnych eliminujących rozwiązania stwarzające nieuzasadnione korzyści dla osób uzyskujących majątek od osób skierowanych do DPS, a obciążających w konsekwencji Gminę.

W związku z powyższym bardzo prosimy o ustosunkowanie się do załączonego projektu i zaproponowanych zmian w ustawie o zmianie ustawy o pomocy społecznej.

W załączeniu projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej wraz z uzasadnieniem

Z wyrazami szacunku

WORT

mgr inż. Stanisław Rokosz

Projekt

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o pomocy społecznej

Art. 1. W ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) W art. 54 po ust. 4 dodaje się ust. 5 o następującym brzmieniu:

„5. W przypadku, gdy osoba, o której mowa w ust. 1, jest wyłącznym właścicielem nieruchomości zabudowanej lub niezabudowanej, ośrodek pomocy społecznej lub centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych mogą uzależnić skierowanie tej osoby do domu pomocy społecznej od zawarcia umowy, o której mowa w art. 103 ust. 1a, w szczególności w przypadku, gdy osoba ta nie ma małżonka, wstępnych ani zstępnych, którzy wyrażają wolę zawarcia umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2”.

2) W art. 103 po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b o następującym brzmieniu:

„1a. Po wszczęciu postępowania w przedmiocie skierowania osoby, o której mowa w art. 54 ust. 5 do domu pomocy społecznej, kierownik ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych - dyrektor centrum usług społecznych, oraz kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie może zawrzeć z tą osobą umowę, na mocy której zobowiąże się ona do przeniesienia własności nieruchomości stanowiącej jej własność na rzecz gminy, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 3”.

„1b. Nieuzasadniona odmowa zawarcia przez osobę, o której mowa w art. 54 ust. 5 umowy, o której mowa w ust. 1a stanowi podstawę do odmowy skierowania tej osoby do domu pomocy społecznej”.

3) W art. 110 po ust. 5 dodaje się ust. 5a i 5b o następującym brzmieniu:

„5a. W przypadku, gdy osoba, o której mowa w art. 54 ust. 1 dokonała na rzecz osoby trzeciej nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości w terminie 2 lat od daty wszczęcia postępowania w przedmiocie skierowania tej osoby do domu pomocy społecznej, kierownik ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych - dyrektor centrum usług społecznych, może wytoczyć powództwo o uznanie czynności prawnej, na podstawie której doszło do przeniesienia własności nieruchomości za bezskuteczną w stosunku do gminy, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 3”.

„5b. Osoba trzecia, która stała się właścicielem nieruchomości wskutek czynności prawnej osobę, o której mowa w art. 54 ust. 1, może zwolnić się od zadośćuczynienia roszczeniu gminy, o którym mowa w ust. 5a, jeżeli zawrze z kierownikiem ośrodka pomocy społecznej albo dyrektorem centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, umowę, o której mowa w art. 103 ust. 2”.

Art. 2. Do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 60 dni od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

Propozycje wskazane w ramach przedmiotowej inicjatywy ustawodawczej miały by dotyczyć zasadniczo trzech obszarów (regulacji).

Pierwsza z nich to kwestia przesłanek do umieszczenia w domu pomocy społecznej, czyli regulacji art. 54 u.p.s. i postulat uzależnienia skierowania strony do DPS od zawarcia określonej umowy dotyczącej jej majątku, zwłaszcza nieruchomości (umowa przekazania nieruchomości), o ile strona jest jego właścicielem w dacie złożenia wniosku inicjującego postępowanie. Zmiana ta zapobiegłaby sytuacjom, w którym organy pomocy społecznej wiedzą, że strona dysponuje określonym majątkiem, a jednocześnie nie mają prawnej możliwości odmowy wszczęcia postępowania i finalnie skierowania strony do domu pomocy społecznej, jeżeli spełnia ustawowe przesłanki, tj. wymaga całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, a jednocześnie nie może samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu i nie można jej zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych. Oczywiście wprowadzenie możliwości uzależnienia wydania decyzji pozytywnej od zawarcia umowy, w której strona dokonałaby rozporządzenia swoim majątkiem nie oznacza, że osoby, które tym majątkiem nie dysponują zostaną pozbawione szansy na umieszczenie w domu pomocy społecznej. Warunek ten dotyczyłby wyłącznie osób będących właścicielami nieruchomości, których własność jest jednoznacznie potwierdzona i które mają możliwość zawarcia stosownej umowy. Zmiany w zakresie art. 54 u.p.s. nie mają prowadzić do umożliwienia organom pomocy społecznej stosowania „szantażu” wobec stron postępowania, ale mają na celu urzeczywistnienie pewnej ekwiwalentności świadczeń. Jeżeli strona dysponuje majątkiem, który pozwala na pokrycie – chociażby częściowo – kosztów pobytu w domu pomocy społecznej, to majątek ten powinien być w tym celu wykorzystany.

Jednocześnie należy zastrzec, że nie w każdym przypadku kierowania do domu pomocy społecznej, nawet jeżeli osoba kierowana jest wyłącznym właścicielem nieruchomości, zawarcie analizowanej umowy będzie celowe i zasadne. Dlatego też proponuje się wprowadzenie do przepisu zastrzeżenia, zgodnie z którym zawarcie umowy powinno nastąpić w szczególności wówczas, gdy osoba kierowana nie ma małżonka, wstępnych ani zstępnych, którzy wyrażają wolę zawarcia umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 u.p.s. Jeżeli bowiem członkowie rodziny osoby kierowanej do domu pomocy społecznej wyrażają wolę zawarcia umowy w przedmiocie ustalenia odpłatności za pobyt osoby kierowanej do domu pomocy

społecznej w tymże domu, wówczas rozwiązaniem bardziej właściwym ze społecznego punktu widzenia będzie ustalenie zasad ponoszenia tych kosztów w drodze umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 u.p.s. i zaniechanie żądania zawarcia przedmiotowej umowy z osobą kierowaną do domu pomocy społecznej.

Drugi obszar to modyfikacja art. 103 u.p.s. polegająca na rozszerzeniu i wyraźnym uregulowaniu zakresu przedmiotowego umów, jakie mogą być zawierane z podopiecznym lub członkami jego rodziny w związku z finansowaniem pobytu w domu pomocy społecznej. Zmiana ta jest konsekwencją pkt 1 i pozostaje z nim w ścisłym związku. Z uwagi na doniosłość przedmiotowych propozycji w sferze prawa cywilnego, organy muszą dysponować wyraźną podstawą prawną do zawarcia z podopiecznym lub członkiem rodziny stosownej umowy – nie tylko w zakresie ponoszenia odpłatności w określonej wysokości (jak jest to obecnie), ale także w zakresie przeniesienia na gminę własności nieruchomości. W chwili obecnej zawarcie takiej umowy mogłoby być kwestionowane. Wydaje się, że przepisy kodeksu cywilnego nie stanowią wystarczającej podstawy prawnej do ich zawierania. Dlatego też w art. 103 u.p.s. proponuje się wprowadzenie ust. 1a, który stanowi, że po wszczęciu postępowania w przedmiocie skierowania osoby, o której mowa w art. 54 ust. 5 do domu pomocy społecznej, kierownik ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych - dyrektor centrum usług społecznych, oraz kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie może zawrzeć z tą osobą umowę, na mocy której zobowiąże się ona do przeniesienia własności nieruchomości stanowiącej jej własność na rzecz gminy, która będzie zobowiązana do ponoszenia odpłatności za pobyt tej osoby w domu.

Jednocześnie zasadnym jest wprowadzenie jednoznacznej podstawy prawnej do wydania przez organ pomocy społecznej decyzji odmawiającej skierowania danej osoby do domu pomocy społecznej w sytuacji, gdy osoba ta odmawia zawarcia wskazanej wyżej umowy, przy czym odmowa ta ma charakter nieuzasadniony. Zaznaczyć należy przy tym, że organ pomocy społecznej będzie musiał każdorazowo ocenić jakie konsekwencje może spowodować wydanie decyzji odmownej dla osoby, której dotyczy postępowanie, a w szczególności czy nie przyczyni się to do powstania zagrożenia dla życia i zdrowia tej osoby. Dlatego też rozwiązania prawne w tym zakresie muszą opierać się na uznaniu administracyjnym.

Trzeci obszar to przyznanie organom pomocy społecznej legitymacji do wnoszenia powództw o uznanie wobec gminy bezskuteczności umów dotyczących przeniesienia własności nieruchomości zawartych w okresie 2 lat od dnia wszczęcia postępowania w przedmiocie skierowania i umieszczenia w domu pomocy społecznej osoby, która w wyniku zawarcia takiej umowy wyzbyła się majątku, faktycznie pozbawiając gminy możliwości zawarcia właściwej umowy (na wzór skargi paulińskiej regulowanej w przepisach kodeksu cywilnego). Wprowadzenie przedmiotowych regulacji pozwoliłoby skutecznie podważać przypadki celowego i świadomego wyzbywania się majątku przez osoby, które wyrażają wolę skierowania do domu pomocy społecznej celem uchronienia członków rodziny przed ewentualnym ponoszeniem odpłatności z ich pobyt w placówce. Bez przedmiotowej regulacji, wyżej proponowane rozwiązania mogą bowiem okazać się iluzoryczne. Możliwość wynikająca z przedmiotowej regulacji obejmowałaby przede wszystkim umowy darowizny, ale mogłaby zostać wykorzystana np. w odniesieniu do umów dożywocia lub innych podobnych konstrukcji prawnych, których celem było oczywiste wyzbycie się majątku.

Oczywiście koniecznym jest wprowadzenie mechanizmu prawnego pozwalającego na uniknięcie procesu sądowego oraz poczynienie stosownych ustaleń między organem pomocy społecznej, a osobą trzecią, która nabyła nieodpłatnie nieruchomość od osoby kierowanej do domu pomocy społecznej. Dlatego proponuje się wprowadzenie regulacji prawnej, w oparciu o którą osoba trzecia, która stała się właścicielem nieruchomości wskutek czynności prawnej dokonanej z osobą kierowaną do domu pomocy społecznej może zwolnić się od zadośćuczynienia roszczeniu gminy o uczynienie tej czynności bezskuteczną, jeżeli zawrze z kierownikiem ośrodka pomocy społecznej albo dyrektorem centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, umowę, o której mowa w art. 103 ust. 2. Osoba taka zobowiązałaby się wówczas do pokrycia całości lub części kosztów pobytu osoby kierowanej w domu pomocy społecznej w tymże domu, a organ zaniechałby kierowania do sądu powództwa w tym zakresie. Jednocześnie zasadnym jest pozostawienie stronom swobody w zakresie ukształtowania treści takiej umowy, a w szczególności okresu jej trwania i ewentualnych konsekwencji braku płatności ze strony osoby trzeciej. Okoliczności te wymagają każdorazowo indywidualnych ustaleń, w zależności od sytuacji majątkowej osoby trzeciej, ale także wartości darowanej jej nieruchomości.

Powyższe propozycje mają charakter ogólny i wymagają konkretyzacji w trakcie realizacji procesu legislacyjnego. Powinny stanowić przedmiot szerokich konsultacji społecznych,

skierowanych zwłaszcza do jednostek samorządu terytorialnego oraz instytucji i podmiotów związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej. W trakcie prac zmiany te mogłyby zostać doprecyzowane i zmodyfikowane. Propozycja ma na celu wyznaczenie ogólnego kierunku zmian i zarysowania problemów, które wymagają w ocenie autorów projektu pilnej inicjatywy ustawodawczej. Osób kierowanych do domów pomocy społecznej nie będzie mniej, ale coraz więcej. Tym samym koszty ich utrzymania także będą coraz większe. Zmiany legislacyjne w tym zakresie są niezbędne i wydają się być jednym z najważniejszych, jeżeli nie najważniejszym problemem pomocy społecznej.

W projekcie ustawy przewidziano, że ustawa wejdzie w życie po upływie 60 dnia od dnia ogłoszenia. Przewidywany termin wejścia w życie ustawy po upływie 60 dni od dnia ogłoszenia jest wystarczający z punktu widzenia możliwości przygotowania się adresatów norm, których dotyczą projektowane przepisy.

Zawarte w projekcie ustawy regulacje nie będą miały wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Brak jest możliwości podjęcia alternatywnych środków osiągnięcia celu projektowanej regulacji w stosunku do działań legislacyjnych.

Uzasadnienie ekonomiczne

Proponowane zmiany nie spowodują żadnego obciążenia fiskalnego dla budżetu centralnego ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wręcz przeciwnie, założeniem projektu jest odciążenie budżetów gmin, które na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.s. są zobowiązane do ponoszenia przeważającej części kosztów pobytu mieszkańców tychże gmin w domach pomocy społecznej.

Szacuje się, że wprowadzenie przedmiotowych regulacji pozwoliłoby obniżyć koszty ponoszone przez gminy na utrzymanie podopiecznych w domach pomocy społecznej od kilku do nawet kilkudziesięciu procent rocznie.

Powyższe założenia przeanalizowano na przykładzie gminy Dębica. Łączna kwota wydatków związanych z ponoszeniem odpłatności za pobyt mieszkańców gminy w domu pomocy społecznej w 2019 r. wyniosła 508.784 zł. Liczba osób, które przebywały w 2019 r. w domach pomocy społecznej wynosiła 19. Zestawiając te liczby z danymi za 2010 r. należy wskazać, że liczba osób umieszczonych w domach pomocy społecznej wzrosła o 10 osób (w 2010 r. było to 9 osób), a kwota wydatków poniesionych na ten cel wzrosła ponad trzykrotnie (w 2010 r. była to kwota 149.000 zł). Łączne koszty związane z pobytem podopiecznych w domach pomocy społecznej od 2010 r. do 2020 r. wyniosły 3.200.129 zł (149.000 zł w 2010 r., 185.000 zł w 2011 r., 202.468 zł w 2012 r., 199.630 zł w 2013 r., 235.269 zł w 2014 r., 233.309 zł w 2015 r., 282.320 zł w 2016 r., 311.661 zł w 2017 r., 428.503 zł w 2018 r., 508.784 zł w 2019 r., w 2020 r. – 464.185 zł).

Zakładając, że dwie spośród osób, które zostały skierowane do domów pomocy społecznej na przestrzeni wskazanych wyżej 10 lat zawarłyby z gminą umowy przenoszące własność nieruchomości stanowiących ich własność, a wartość tych nieruchomości wynosiłaby łącznie 100.000,00 zł, wówczas koszty finansowania pobytu podopiecznych w domach pomocy społecznej zmniejszyłyby się o blisko 4%. Oczywiście skala obniżenia analizowanych kosztów jest zależna od statusu materialnego osób kierowanych do domów. Należy mieć jednak na uwadze, że są to często osoby starsze, schorowane, pozostawione bez opieki ze strony członków rodziny lub w ogóle nie posiadające rodziny. W wielu przypadkach po śmierci tych osób, nieruchomości stanowiące ich własność przypadają w spadku dalekim krewnym, którzy w żaden sposób nie poczuwali się do obowiązku zapewnienia jakiegokolwiek pomocy osobom kierowanym do domów pomocy społecznej.