



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia nt. propozycji
zmiany definicji
dochodu w ustawie
z dnia 12 marca 2004 r.
o pomocy społecznej
w związku z petycją
nr Pg-78/18 skierowaną
do Senatu

Opracowania
i ekspertyzy

OE-274

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji.
Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie,
analizy i ekspertyzy sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.
Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii
Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu
ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych
(Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.)
i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.
W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2019

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Ewa Nawrocka

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Edycji i Poligrafii

Opinia nt. propozycji zmiany definicji dochodu w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej w związku z petycją nr P9-78/18 skierowaną do Senatu

1. Uwagi ogólne

W petycji do Senatu jej Autor postuluje dokonanie zmiany w artykule 8 ustawy o pomocy społecznej (dalej u.p.s.)¹. Posługując się przykładami dowodzi, że dochód w art. 8 ustawy:

- jest niespójny z taką definicją zawartą w ustawie o świadczeniach rodzinnych oraz ustawie o świadczeniach alimentacyjnych, a są to przecież ustawy regulujące tę samą dziedzinę polityki społecznej,
- niezgodny z definicją dochodu w ustawach podatkowych,
- kłóci się ze zdroworozsądkowym – praktycznie rozumianym pojęciem dochodu,
- jest niesprawiedliwy, gdyż umożliwia nadmierne obciążanie rodzin nie mających de facto dochodów.

Proponuje się w związku z tym, by dochód w u.p.s. był ustalany tak samo jak w ustawie o świadczeniach rodzinnych (dalej u.ś.r.)², która to definicja jest też zastosowana w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Obserwacja dyskusji, która zrodziła się w związku z omawianą petycją na posiedzeniu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w dniu 19.03.2019 r.³ skłania do poczynienia kilku uwag natury ogólnej. Okazuje się bowiem, że na gruncie nauk prawnych przesądzenie

1 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2004 Nr 64, poz. 593 ze zm.).

2 Ustawa o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003r. (Dz. U. 2003 Nr 228, poz. 2255 ze zm.).

3 Posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (298.) – 19.03.2019 r.

o konieczności przyjęcia w u.p.s. definicji zawartej w u.ś.r. „ze względu na jej znaczenie dla całego systemu pomocy społecznej, również finansowe wymagałoby pogłębionej analizy z perspektywy celów i zadań pomocy społecznej co do zakresu ewentualnych zmian oraz przyjęcia określonej ich formuły np. modyfikacji obecnej definicji lub wprowadzenia nowej.”⁴ Konkluzja ta, z którą łatwo się zgodzić, kieruje nas w dalszych rozważaniach najpierw do poszukiwania celów polityki społecznej. W u.p.s. głównym do osiągnięcia celem jest precyzyjne jej zaadresowanie, a więc do osób potrzebujących wsparcia, adekwatne do potrzeb oraz możliwości państwa: „Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przewyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.”⁵ Ten sposób postrzegania celów pomocy społecznej odzwierciedla deklarację zawartą w art. 2 Konstytucji RP⁶, mówiącą o tym, że w Polsce urzeczywistnia się zasady sprawiedliwości społecznej a w jej art. 71 ust. 1 zobowiązuje się Państwo, by w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględniło dobro rodzin a szczególnie rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych, (które) mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Przyjmując te ogólne wskazówki wcale nie znajdujemy odpowiedzi na pytanie, jak należy definiować dochód w art. 8 ust. 3 u.p.s. szczególnie, że administracja MRPiPS oraz samorządowa, dla której pomoc społeczna jest zadaniem własnym⁷, mają obowiązek dbać o to, by także wydatki publiczne na politykę społeczną były celowe i oszczędne⁸. Należy więc spodziewać się, że oszczędna i celowa polityka społeczna będzie polegała między innymi na finansowym współuczestnictwie państwa i beneficjentów opieki społecznej, którymi pośrednio są także ich krewini. W żadnej z przywoływanych wcześniej ustaw, jak i strategicznych dokumentach, nie znajdziemy instrukcji, jak należy definiować dochód na potrzeby sprawowanej przez państwo polityki społecznej, tj. w art. 8 u.p.s. Można jednak dostrzec, że ustawodawca we wszystkich przepisach prawa próbuje uwrażliwiać administrację rządową i samorządową na

4 Opinia na temat petycji nr BKSP – 145 - 453/18 w sprawie zmiany regulacji definiującej dochód w ustawie o pomocy społecznej, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu.

5 Art. 2 u.p.s.

6 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

7 Art. 14 pkt 7a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dalej u.f.p., (Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

8 Art. 17 ust.1 i art. 44 ust. 3. I art. 104 u.f.p.

zagadnienia społeczne, nie zwalniając jej wcale z obowiązku roztropnego gospodarowania środkami publicznymi.

Nic więc dziwnego, że Autor petycji, poszukując najbardziej odpowiedniej definicji dochodu, kieruje swoją uwagę na alternatywne definicje dochodu, które już sprawdziły się w przestrzeni publicznej i nie budzą większych kontrowersji. Są to definicje zawarte np. w ustawach:

– o świadczeniach rodzinnych, której zastosowanie w u.p.s. postuluje się w petycji,

– o podatku dochodowym od osób fizycznych⁹,

– o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne¹⁰.

Wątpliwości budzi możliwość bezpośredniego zastosowania w u.p.s. którejs z wymienionych definicji podatkowych, gdyż są one konstruowane z nastawieniem na jak najlepszy efekt fiskalny dla państwa. W ustawach podatkowych jest to zrozumiałe, gdyż tego rodzaju daniny są świadczeniem o charakterze ogólnym (parlament decyduje o ich przeznaczeniu), powszechnym (wszyscy są nimi objęci) i nieekwiwalentnym (otrzymane świadczenie nie ma związku z sytuacją dochodową i zdolnością podatkową). Natomiast opłaty są ponoszone przez beneficjenta pomocy społecznej lub jego rodzinę, nie są więc powszechne, mogą być ekwiwalentne, gdy pokrywają całkowity koszt świadczonej usługi lub częściowo ekwiwalentne i wówczas pokrywają tylko część ponoszonego kosztu usługi, odwołują się zatem do sytuacji materialnej beneficjenta pomocy społecznej lub jego rodziny. Opłaty od podatków zbyt dużo różni, by przenosić definicje podatkowe na grunt ustaw rozwiązujących problemy społeczne, a jeszcze więcej obserwujemy różnic, gdy mówimy już nie o obciążeniu dochodu lecz o dopłacie do niego (o świadczeniu).

2. Czy w art. 8 u.p.s. dochód powinien zawierać także przychody?

W dalszych rozważaniach podjęto próbę rozstrzygnięcia kwestii podnoszonej w petycji, czy definicja dochodu (w art. 8 u.p.s.) powinna zawierać

9 Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1509, z późn. zm.).

10 Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. 1998 Nr 144, poz. 930 ze zm.)

składnik uzyskiwanych przychodów „i to bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania...”¹¹.

Przychodu nie utożsamia się z dochodem ani w ujęciu makroekonomicznym ani mikroekonomicznym. Przychód w makroekonomii traktuje się jako ten, który tylko daje nadzieję na osiągnięcie zysków¹² czyli nie może być dodawany do stanowiącego saldo przychodów i kosztów, zysku czy dochodu. W mikroekonomii przychód jest substytutem słowa utarg, który pomniejsza się o wydatki poniesione na wytworzenie dóbr i usług, częściej stosowanym w odniesieniu do rachunków sporządzanych przez przedsiębiorstwa¹³ a nie do określenia sytuacji materialnej gospodarstw domowych. Kondycję dochodową gospodarstw domowych określa się w makroekonomii terminem **dochód osobisty**¹⁴, którego wysokość oblicza się, pomniejszając dochód narodowy o:

- zyski korporacji
- wydatki z tytułu odsetek
- składki na ubezpieczenia społeczne;

a powiększając go o:

- dochód osobisty z tytułu odsetek
- dochody osobiste z tytułu dywidend
- transfery osobiste, tj. wypłaty z tytułu ubezpieczeń społecznych, opieki społecznej itp.

Można tę równość przedstawić następująco:

dochód osobisty ludności = dochód narodowy - ubezpieczenia społeczne - nierozliczone zyski przedsiębiorstw + odsetki od kredytów + płatności transferowe, gdzie:

– dochód narodowy to PKB pomniejszone o amortyzację oraz o podatki od sprzedaży i akcyzę, i skorygowany o płatności netto z tytułu czynników produkcji.¹⁵

11 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, odpowiednio pomniejszoną.

12 E. Bowden, J. H. Bowden, *Ekonomia. Nauka zdrowego rozsądku*, Amerykańsko-polski podręcznik akademicki makro- i mikroekonomii, Fundacja Innowacje, Warszawa 2002, s. 422.

13 D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2003, s. 166.

14 Makroekonomiczna definicja dochodu osobistego w: E. Bowden, J. H. Bowden, *Ekonomia. Nauka zdrowego rozsądku*, Amerykańsko-polski podręcznik akademicki makro- i mikroekonomii, Fundacja Innowacje, Warszawa 2002, s. 141.

15 Encyklopedia Zarządzania https://mfiles.pl/pl/index.php/Doch%C3%B3d_osobisty (14.04.2019).

Przytoczenie tu makroekonomicznego ujęcia dochodu osobistego nie oznacza propozycji przeniesienia go bezpośrednio na grunt przepisów u.p.s. Chodzi wyłącznie o ilustrację ogólnej idei polegającej na oddzieleniu kategorii przychodu od dochodu. Tak w ekonomii zdefiniowany dochód osobisty, jak widać, w ogóle nie odwołuje się do kontestowanej w petycji kategorii przychodów, która co do zasady jest zestawiana z kosztami ich uzyskania i dopiero różnica między nimi stanowi dochód. Nie ma tu przychodów z tytułu kredytów, od których trzeba płacić odsetki (koszt) dlatego, że przychód o charakterze zwrotnym, jak np. kredyt czy pożyczka w momencie ich uzyskania rodzą zobowiązanie jego spłaty (kapitału) z przyszłych dochodów wraz ze wspomnianymi odsetkami (koszty przychodu).

Nie ma jednej definicji dochodu, gdyż konstruuje się je inaczej na różne okoliczności¹⁶. Nie wdając się w meandry rozważań teoretycznych zauważamy, że definicja dochodu w u.p.s. powinna odnosić się do **dochodu osobistego**, co uzasadnia fakt, że zarówno w przypadku transferów jak i wysokości opłat odpowiednio powiększają one lub pomniejszają zdolność do konsumpcji¹⁷. Natomiast **dochód osobisty pomniejszony o podatek dochodowy daje dochód rozporządzalny, który precyzyjnie definiowany jest przez GUS**¹⁸. Najbardziej poprawną podstawą do zdefiniowania dochodu w u.p.s. powinien być, jak wynika z analizy, dochód rozporządzalny. Obejmuje on: bieżące dochody pieniężne i niepieniężne bez zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, bez składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne oraz bez podatków płaconych przez osoby pracujące na własny rachunek.

W skład dochodu rozporządzalnego wchodzi¹⁹:

- 1) dochód z pracy najemnej,
- 2) dochód z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie, który stanowi różnicę między wartością produkcji rolniczej (łącznie ze spożyciem naturalnym) a poniesionymi na nią bieżącymi nakładami,
- 3) dochód z pracy na własny rachunek, w tym na inwestycje o charakterze mieszkaniowym (zakup, budowa, remont lub modernizacja mieszkania lub domu mieszkalnego),
- 4) dochód z własności (odsetki, udziały w zyskach z działalności gospodarczej, dywidendy, nadwyżka bilansowa w spółdzielniach) i dochód

16 Np. dochód narodowy, dochód na jednego mieszkańca, transferowy, nominalny, realny, dochód z pracy, z własności.

17 D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, Mikroekonomia, op. cit., s. 32-34, 363 i nast.

18 Encyklopedia Zarządzania https://mfiles.pl/pl/index.php/Doch%C3%B3d_osobisty (14.04.2019).

19 Rocznik Statystyczny GUS 2018, s. 297.

z wynajmu nieruchomości – budynków, gruntów – niezwiązanych z prowadzoną działalnością gospodarczą (tj. przychody minus nakłady),

5) dochód ze świadczeń społecznych, tj.:

a) dochód ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych, który obejmuje: emerytury, renty, zasiłki (w tym chorobowy – po ustaniu stosunku pracy), świadczenia rehabilitacyjne i jednorazowe odszkodowania powypadkowe oraz od 2005 r. renty strukturalne dla rolników indywidualnych,

b) dochód z pozostałych świadczeń społecznych, który obejmuje m.in.: zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki i świadczenia przedemerytalne, świadczenia rodzinne, świadczenie wychowawcze „Rodzina 500+” – od II kwartału 2016 r., rentę socjalną, świadczenia pieniężne i niepieniężne udzielane na podstawie ustawy o pomocy społecznej, stypendia oraz pomoc od instytucji niekomercyjnych (w tym dary²⁰),

6) pozostały dochód, który obejmuje m.in. dary od osób prywatnych (w tym alimenty), odszkodowania z tytułu ubezpieczeń w instytucjach ubezpieczeniowych, wygrane w grach hazardowych i loteryjnych.

Przedstawione ujęcie dochodu rozporządkalnego GUS-u uwzględnia wszystkie kategorie dochodu osobistego ale w żadnym składniku nie utożsamia pojęcia dochodu z przychodami, jak to mamy do czynienia w art. 8 ust. 3 u.p.s. i zawiera też ewentualne oszczędności²¹.

3. Czy dochód rozporządkalny powinien definiować dochód w u.p.s?

Jak już wspomniano, dochód dla celów polityki społecznej można zdefiniować nieco inaczej niż dochód rozporządkalny, nie zaliczając do dochodu jakiegoś rodzaju dochodu, np. świadczenia wychowawczego Rodzina 500+ a inny z kolei dodając. Nie ma tożsamości pomiędzy dochodem zdefiniowanym jako rozporządkalny i dochodem zdefiniowanym w u.ś.r., którego zastosowanie postuluje Autor petycji, ale podejście do zagadnienia jest podobne, tj. próbuje się ustalić sumę dochodów bezpośrednio oddziałujących na zdolność do konsumpcji. Tę niepewność, który dochód dodać, a który odliczyć od dochodu rozporządkalnego lub dochodu określonego w u.ś.r. samodzielnie będzie rozstrzygał ustawodawca, kierując

20 Termin podawany jako część definicji dochodu rozporządkalnego w Roczniku Statystycznym GUS, 2018, ss. 297-298.

21 Po odjęciu od dochodu rozporządkalnego oszczędności mamy dochód do dyspozycji, czyli w tej definicji oszczędności z lokat czy ze sprzedaży akcji stanowiłyby podstawę do naliczenia opłaty.

się wspomnianymi wcześniej celami polityki społecznej oraz w jakimś stopniu opiniami samorządów. Można bowiem mieć wątpliwości, czy do dochodu wliczać należy odszkodowania, które służą odtworzeniu wartości utraconego majątku lub zdrowia (zawiera je dochód rozporządzalny). Zaliczając je do dochodu, od którego będzie naliczona opłata, w szczególny sposób kwestionujemy potrzebę dokonania w całości takiego odtworzenia a jednocześnie nie wliczając go do dochodu przy ustalaniu wysokości świadczenia abstrahujemy od ukształtowania się realnie wyższej zdolności do konsumpcji.

W u.p.s. skonstruowano jedną definicję dochodu, która odnosi się do sytuacji wymienionych w art. 7 u.p.s. a więc pomocy udziela się osobom i rodzinom, w szczególności z powodu np. ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, itd. oraz także po to, by móc ustalić opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej wnoszoną nie tylko przez mieszkańca domu czy gminę, także przez małżonków i zstępnych przed wstępnymi. Kontrowersyjne zdefiniowanie dochodu w art. 8 u.p.s. w mniejszym stopniu może dotyczyć osób wymienionych w art. 7, gdyż zwykle ani nie mają one zdolności kredytowej, ani oszczędności, lokat ani nie grają na giełdzie, nie mają też na ogół droższych samochodów (w związku z tym przyznawanych odszkodowań) ani przychodów z posiadanego majątku. Nieprzypadkowo więc ostrze krytyki definicji dochodu koncentruje się w omawianej petycji na sytuacji dotyczącej małżonków i zstępnych przed wstępnymi, obowiązanych do wnoszenia opłaty za pobyt w domach pomocy społecznej (dalej d.p.s.).

4. Znaczenie definicji dochodu w przypadku ustalania opłaty za pobyt w domach pomocy społecznej

Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że przecząca zdrowemu rozsądkowi definicja dochodu w u.p.s. została podyktowana potrzebą uchronienia samorządów przed przerzucaniem na nie części ciężaru świadczenia opłaty za d.p.s. głównie przez krewnych (zstępnych przed wstępnymi), którzy na dodatek nie zawsze są z mieszkańcem takiego domu emocjonalnie związani. Pomińmy zatem przypadek, w którym mieszkańcy domu sami wnoszą opłaty²².

22 Art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.s.

Doświadczenia pracowników opieki społecznej, odpowiedzialnych za celowe i oszczędne gospodarowanie środkami publicznymi zapewne pokazały przypadki ukrywania dochodów stanowiących podstawę naliczenia opłaty i być może stąd wziął się przepis poszerzający kategorię dochodu o przychody pochodzące z różnych źródeł. Jeśli wyższe niż wcześniej ustalone dochody szeroko zdefiniowane w u.p.s. zostaną przez opiekę społeczną ujawnione, wówczas zgodnie z art. 96. 1. u.p.s. osoby i rodzina osoby korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej (w tym z d.p.s.), spadkobiercy tej osoby – z masy spadkowej, małżonek, zstępni przed wstępnymi muszą zwrócić wydatki, zatem też nieuiszczone opłaty i to rada gminy określa zasady zwrotu tych wydatków. Są to czasem przypadki naliczonych sporych zwrotów opisane w przedmiotowej petycji.

Decyzję o wysokości opłaty za pobyt w d.p.s. wydaje organ jednostki samorządu terytorialnego²³, ale niekoniecznie. W u.p.s przewiduje się tryb zawierania dwustronnej umowy. Z art. 103 u.p.s. wynika, że kierownik ośrodka pomocy społecznej ustala w drodze umowy z małżonkiem, zstępnymi przed wstępnymi mieszkańca domu wysokość wnoszonej przez nich opłaty za pobyt tego mieszkańca w domu pomocy społecznej, biorąc pod uwagę wysokość dochodów i możliwości, przy czym opłata ta nie powinna być zwiększana w przypadku, gdy jedna z osób jest zwalniana z odpłatności z mocy prawa lub z powodów, o których mowa w art. 64²⁴ u.p.s. Ta opłata jest wnoszona tylko wówczas, gdy obowiązana do opłat osoba samotnie gospodarująca, ma dochód wyższy niż 300% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, czyli np. w 2016 r. gdy miała dochód wyższy niż 1902 zł (lub wg kryterium dochodowego na osobę w rodzinie w 2016 r. – odpowiednio miała dochód wyższy niż 1542 zł²⁵) a jednocześnie dochód pozostający tej osobie po wniesieniu opłaty nie może być niższy niż 300% tego kryterium.

23 Art. 59 u.p.s.

24 Art. 64 u. p. s.

1) gdy wnoszą opłatę za pobyt innych członków rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodku wsparcia lub innej placówce.

2) występują uzasadnione okoliczności, zwłaszcza długotrwała choroba, bezrobocie, niepełnosprawność, śmierć członka rodziny, straty materialne powstałe w wyniku klęski żywiołowej lub innych zdarzeń losowych;

3) małżonkowie, zstępni, wstępni utrzymują się z jednego świadczenia lub wynagrodzenia;

4) osoba obowiązana do wnoszenia opłaty jest w ciąży lub samotnie wychowuje dziecko.

25 <https://polskatimes.pl/opieka-dla-seniora-2018-ile-to-kosztuje-jak-zalatwic-pobyt/ar/13239805> (4.04.19).

Tak ustalone reguły powodują, że organ samorządu lub kierownik d.p.s. mogą próbować narzucać w umowie jak największy udział odpłatności krewnych by jak najmniej dopłacał d.p.s finansowany z budżetu samorządowego. Natomiast krewni mieszkańca domu będą próbowali prowadzić taką politykę dochodową i przychodową, którą obrazowo przedstawiono na s. 6 petycji:

- *nie można zaciągnąć kredytu aby kupić/zamienić 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 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 (...)*

Z przytoczonych przepisów prawa wynika, że pomiędzy organami samorządowymi finansującymi d.p.s.²⁶ i rodziną wnoszącą opłaty za mieszkańca takiego domu tworzy się następująca relacja. Organ ustalający wysokość opłaty przyjmuje postawę „śledczego” ujawniającego wszystkie dochody (wywiad środowiskowy pracownika socjalnego) a rodzina pensjonariusza d.p.s. postawę „ukrywającego”, który próbuje ochronić jak największą część swoich dochodów. Jeśli w ocenie organu samorządowego rodzina jest wystarczająco zamożna, opłata może równać się średniemu kosztowi prowadzenia takiego d.p.s. przypadającego na jednego mieszkańca²⁷, a wynosił on w 2018 r. od 2690 zł do 5800 zł²⁸.

26 Art. 58. ust. 1 Wydatki związane z zapewnieniem całodobowej opieki mieszkańcom oraz zaspokajaniem ich niezbędnych potrzeb bytowych i społecznych w całości pokrywa dom pomocy społecznej.

27 Zgodnie z art. 60. ust. 1 u.p.s. pobyt w domu pomocy społecznej jest odpłatny do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca. Oblicza się go zgodnie z art. 6 pkt 15 u.p.s. jako kwotę rocznych kosztów działalności domu wynikającą z utrzymania mieszkańców, z roku poprzedniego, bez kosztów inwestycyjnych i wydatków na remonty, powiększoną o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy, podzieloną przez liczbę miejsc, ustaloną jako sumę rzeczywistej liczby mieszkańców w poszczególnych miesiącach roku poprzedniego, w domu.

28 <http://www.malopolska.uw.gov.pl/doc/koszt%20domy%20pomocy%20ospo-%C5%82ecznej%202018.pdf> (4.04.19).

Próbując zminimalizować opłaty krewni mieszkańca d.p.s. bardzo komplikują i ograniczają swoje życiowe wybory związane z zaciąganiem kredytów, sprzedawaniem składników majątkowych itd., gdyż obciążenie opłatami ich dochodów może stać się niewspółmierne do rzeczywistej sytuacji dochodowej a taki rezultat sprawowania przez państwo polityki społecznej nie tylko nigdy nie zostanie zadeklarowany, będzie raczej traktowany raczej jak lapsus prawny. Definicja dochodu uwzględniająca przychody bez poniesionych kosztów i ustawowy mechanizm ustalania wysokości opłat w większym stopniu przypomina koncepcję anachronicznego, niestosowanego już prawie nigdzie podatku przychodowego – płaconego bez względu na to, czy osiągnęło się zysk (dochód) czy też poniosło stratę. Dlatego też rezygnacja z tak rozszerzonej definicji dochodu, będąca przedmiotem petycji wydaje się uzasadniona.

Kwestionowany w petycji sposób ustalania dochodu dla osób prowadzących działalność pozarolniczą nie wydaje się oczywisty z punktu widzenia ekonomii i finansów. Naliczanie opłaty na podstawie danych pochodzących z roku wcześniejszego rzeczywiście stawia zobowiązanego do opłat w złej sytuacji, gdy jego dochód maleje, natomiast w lepszej, gdy dochód wzrasta. Owe wahania dochodów u osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą nie powinny nadmiernie obciążać krewnych wnoszących opłaty, dlatego można nowelizując definicję dochodu zaproponować np. uśrednienie owych dochodów z kilku lat, albo indywidualnie negocjować wysokość opłaty po przedstawieniu wiarygodnej dokumentacji, służącej celom podatkowym.

Pominięty w petycji, ale dla polityki społecznej sprawowanej przez samorządy ważny jest aspekt finansowy zagadnienia, tj. odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu zmiana definicji dochodu spowoduje wzrost wydatków samorządowych na politykę społeczną (głównie na d.p.s). By w przybliżeniu określić taką wielkość, potrzebne byłyby informacje z MRPiPS o kosztach polityki społecznej w zakresie udzielanych świadczeń a także prowadzenia d.p.s oraz środkach na ten cel pochodzących z wpłat mieszkańców, opłat oraz środkach samorządowych. Wówczas można by próbować ustalić tendencję w kształtowaniu się nakładów w omawianych dziedzinach w dłuższym czasie oraz zmiany zachodzące w ich strukturze.

Konkluzje

Z analizy wynika, że w definicji dochodu w u.p.s nie powinno zawierać się jakichkolwiek przychodów, a jeśli zdecydowano by o uwzględnieniu także przychodów, trzeba by jednocześnie zdefiniować koszty ich

pozyskania. Wydaje się jednak, że taka metoda byłaby zbyt skomplikowana i w zbyt dużym stopniu odwoływałaby się do filozofii konstruowania ustaw podatkowych, które mają do osiągnięcia inne cele niż omawiana w petycji ustawa.

Dochody, które będą zdefiniowane w u.p.s., powinny nawiązywać do dochodów osobistych, pomniejszonych o podatek dochodowy, mogą więc wprost odwoływać się do dochodu rozporządzalnego (GUS) i zostać na potrzeby tej ustawy ewentualnie zmodyfikowane tak, by odpowiadały definicji zawartej w u.ś.r, jak zaproponowano w petycji lub w jeszcze inny sposób. Zawarta zatem w petycji propozycja stosowania w u.p.s. definicji przyjętej w ustawie o świadczeniach rodzinnych i alimentacyjnych, jest jedną z możliwych do przyjęcia.

Można ze względu na specyfikę ustawy o pomocy społecznej rozważyć możliwość i sposób uśrednienia dochodów osiągniętych przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, dlatego, że odpowiadałoby to zasadzie sprawiedliwości ustanawiania danin a jednocześnie w dłuższym okresie byłoby neutralne dla wydatków samorządowych.