

Magdalena Wilczek-Karczewska*
Joanna Maciejewska**

ODPŁATNOŚĆ ZA POBYT MIESZKAŃCA W DOMU POMOCY SPOŁECZNEJ – WYBRANE PROBLEMY ORZECZNICZE W PRAKTYCE ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ. GŁOS W DYSKUSJI I POSTULATY *DE LEGE FERENDA*

Wstęp

Przeciwdziałanie wykluczeniu osób starszych, długotrwale chorych i niepełnosprawnych to jedno z największych wyzwań współczesności. Iwona Sierpowska i Stanisław Nitecki, uznani badacze problematyki pomocy społecznej, dostrzegają że pomoc tym osobom, świadczona w formie instytucjonalnej – co ma wszakże także swoje historyczne uzasadnienie – będzie się nasilać. Autorzy ci – słusznie – widzą wielorakie i złożone przyczyny takiego stanu rzeczy, a wśród nich wymieniają: generalny kryzys rodziny, w tym rozpad rodzin wielopokoleniowych i związane z tym osłabienie mechanizmów prowadzących do opieki wzajemnej; migracje skutkujące zmianą miejsca zamieszkania, odległego od domu rodzinnego i bliskich oraz wchodzenie coraz większej liczby osób w podeszły wiek¹.

* Magdalena Wilczek-Karczewska – dr, Katedra Historii Ustroju i Prawa w Polsce, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu, ORCID 0000-0003-1396-1778.

**Joanna Maciejewska – członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu, radca prawny.

¹S. Nitecki, *Domy pomocy społecznej. Kierowanie i umieszczanie osób, ustalenie odpłatności za pobyt*, Warszawa 2023, s. 447-448; I. Sierpowska, *Pomocniczy wymiar opieki całodobowej a kierowanie do*

Umieszczenie w domu pomocy społecznej jest świadczeniem niepieniężnym z zakresu pomocy społecznej, będąc jednocześnie świadczeniem odpłatnym. Sprawy w przedmiocie ustalenia opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej unaoczniają, że partycypacja osób zobowiązanych do alimentacji w kosztach utrzymania osoby najbliższej w placówce, która zapewnia jej całodobową opiekę, kumulują szereg wątków (także o znaczeniu pozaprawnym), które wymykają się kontroli organu administracji publicznej, stanowiąc ewentualnie płaszczyznę sporu, który mógłby zostać rozwiązany przed sądem powszechnym. Ani organy pierwszej instancji (wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast), ani też samorządowe kolegia odwoławcze nie są władne, by oceniać relacje w rodzinie, czy też wartościować postępowanie i decyzje życiowe poszczególnych jej członków. Organy administracji publicznej w sprawach o zobowiązaniu małżonka, zstępnych (a w dalszej kolejności wstępnych) do wnoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej, nie tyle orzekają o konkretyzacji obowiązku alimentacyjnego (gdyż to pozostaje w wyłącznej kompetencji sądu), lecz o *sui generis* obowiązku publiczno-prawnym. Istotą postępowania w przedmiocie ustalenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, którego wynik stanowi decyzja administracyjna, skierowana do małżonka, zstępnych, a w dalszej kolejności wstępnych, jest bowiem wyłącznie odpowiedź na pytanie, czy są oni w stanie, z uwagi na ich własną sytuację materialną, partycypować w kosztach utrzymania mieszkańca placówki jako osoby zobowiązane do alimentacji mocą przepisów Działu III ustawy z 25.2.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy², przy czym zobowiązanie do alimentacji oznacza, że po ich stronie wykreowany jest obowiązek nie tylko moralny, ale i prawny. W tym kontekście podkreślić także należy, że cały system pomocy społecznej oparty jest na zasadzie subsydiarności (pomocniczości)³ i powiązanej z nią zasadzie solidarności⁴. Tym samym organ administracji publicznej jest zobowiązany do wsparcia danej osoby wyłącznie wówczas, gdy ona sama nie jest w stanie przezwyciężyć trudności życiowych przy wykorzystaniu własnych środków i możliwości oraz takiej pomocy nie może oczekiwać także od osób najbliższych. *Expressis verbis* reguluje tę kwestię przepis art. 3 ustawy z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej⁵, stanowiąc iż *pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających*

domów pomocy społecznej i ustalanie opłat za pobyt w placówkach, „Państwo i Prawo” R. LXXVIII, 2023, z. 2, s. 77. Zob. również dane i wnioski wskazane przez E. Bojanowską, dotyczące tendencji zmian społecznych w aspekcie starzenia się ludności, E. Bojanowska, *Instytucje pomocy społecznej dla seniorów* [w:] *Pomoc społeczna. Idea – rozwój – instytucje*, red. E. Bojanowska, K. Chaczko, J. Krzyszkowski, E. Zdebska, Warszawa 2022, s. 243-244.

² T. j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 2809, dalej: K.r.o.

³ K. Stopka, *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009, passim; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012; eadem, *Pomocniczy wymiar...*, s. 77-83.

⁴ S. Nitecki, op. cit., s. 272.

⁵ T. j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 901 ze zm., dalej: u.p.s.

godności człowieka (ust. 1), jak również potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej (ust. 4). Opieka instytucjonalna nad osobą wymagającą wsparcia w formule umieszczenia jej w domu pomocy społecznej powinna być ostatnią z możliwości, wykorzystywaną dopiero po wyczerpaniu innych form opieki, przede wszystkim zapewnianej bezpośrednio przez rodzinę; dalej – finansowanej przez osoby najbliższe, lecz świadczonej w miejscu zamieszkania osoby wymagającej opieki przez podmioty prywatne, a w dalszej kolejności w formie usług opiekuńczych, gdy w pomoc włącza się już gmina⁶.

Celem niniejszego artykułu jest omówienie kluczowych problemów z zakresu odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej z perspektywy praktyki organów administracji publicznej. Tematyka opracowania koncentruje się wokół następujących zagadnień: katalogu stron postępowania w przedmiocie ustalenia odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej; algorytmu ustalania opłaty i – co się z tym wiąże – proporcjonalnej partycypacji w kosztach osób zobowiązanych oraz obniżenia przedmiotowej odpłatności z uwzględnieniem wysokości dochodów i możliwości osoby zobowiązanej. Zagadnienia te w dalszym ciągu wymagają analizy, gdyż uchybienia w tym zakresie zdarzają się nagminnie w postępowaniach prowadzonych przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i bezpośrednio rzutują na wadliwość decyzji administracyjnych, które następnie muszą być wyeliminowane z obrotu prawnego na etapie postępowań odwoławczych⁷. Błędy te są na tyle poważne, a zakres powtórnego postępowania wyjaśniającego na tyle szeroki, że samorządowe kolegia odwoławcze są zmuszane do korzystania z przysługujących tym organom uprawnień kasacyjnych. Nie jest bowiem możliwe ich wtórne konwalidowanie na etapie postępowania odwoławczego. Jest to o tyle niepożądane, że wpływa na przedłużanie postępowań administracyjnych w obszarze szczególnie wrażliwym społecznie, jakim jest

⁶ S. Nitecki, op. cit., s. 271-272.

⁷ W 2023 r. decyzje wydane w przedmiocie ustalenia opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej, a będące przedmiotem kontroli instancyjnej, dokonywanej przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu w większości przypadków nie ostały się w obrocie prawnym z powodu wymienionych wyżej uchybień (jednego z nich lub ich kumulacji). Co więcej, zdarza się i tak, że pomimo jednoznacznych i powtarzanych na tle odrębnych spraw, sugestii organu odwoławczego co do kierunku dalszego postępowania, organy pierwszej instancji powielają te same błędy. Nie wchodzi przy tym w pogłębioną polemikę prawną, lecz – jak się wydaje – siłą swoistego *usus* praktykują rozwiązania dotychczas utrwalone. Gdy *summa summarum* kilka postępowań jest kumulowanych w jedno, następczo prowadzi to do uruchamiania trybów nadzwyczajnych przez samorządowe kolegia odwoławcze (wówczas zastosowanie ma procedura stwierdzenia nieważności decyzji w oparciu o przepis art. 156 § 3 ustawy z 14.6.1960 – Kodeks postępowania administracyjnego, t. j.: Dz. U. z 2023, poz. 775, ze zm., dalej: K.p.a.). Dochodzi także i do takich sytuacji, w których osoba dotychczas pozostająca poza postępowaniem składa wniosek o wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 4 K.p.a.

zapewnienie osobie chorej lub w podeszłym wieku wsparcia w postaci całodobowej opieki, świadczonej w placówce.

Literatura w przedmiocie ustalenia odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej nie jest nad wyraz liczna, lecz w ciągu ostatnich lat pojawiły się bardzo wartościowe opracowania na ten temat. Rozważania koncentrujące się na podjętej problematyce – oczywiście – zawsze były również integralną częścią opracowań analizujących cały system wsparcia socjalnego, jak również komentarzy do ustawy o pomocy społecznej⁸. Omówienie stanu badań nad przedmiotowym zagadnieniem należy rozpocząć od wskazania kompleksowej monografii autorstwa S. Niteckiego, traktującej o domach pomocy społecznej (w tymże opracowaniu zagadnienie dotyczące ustalania opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej zajmuje poczesne miejsce)⁹. Problematykę instytucjonalnego wsparcia dla osób, które nie są w stanie samodzielnie funkcjonować – również w kontekście odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej – podjął również Paweł Zaborniak¹⁰ oraz w ostatnim czasie Karolina Stopka¹¹, Maria Stępień¹² oraz I. Sierpowska¹³. K. Stopka dokonała analizy „niezmiennych założeń”, na których opiera się konstrukcja obowiązku odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej, a którego istotą są – jak słusznie wskazała – następujące cechy: odniesienie go do obowiązku prawnorodzinnego, czyli obowiązków wynikających z Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, obejmujących małżonka, zstępnych oraz wstępnych; następczy jego charakter w tym znaczeniu, że jako pierwszy do partycypowania w kosztach utrzymania w placówce jest jej mieszkaniec; względność obowiązku jako powinności, która uzależniona jest przede wszystkim od sytuacji dochodowej i rodzinnej zobowiązanego; konieczność konkretyzacji przedmiotowego obowiązku

⁸ Zob. np.: I. Sierpowska, *Świadczenia niepieniężne* [w:] *Meritum. Pomoc społeczna. Wsparcie socjalne*, red. I. Sierpowska, Warszawa 2022, s. 147-157 (*Pomoc i usługi w domu pomocy* – tu zestawienie najważniejszego orzecznictwa sądów administracyjnych); eadem, *Postępowanie w sprawie świadczeń. Kierowanie i odpłatność za pobyt w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej* [w:] ibidem, s. 167-181 (rozdział również zawiera wykaz orzecznictwa sądów administracyjnych); eadem, *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2023, LEX/ el.; W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 375-443; Komentarz praktyczny – M. Bochenek, Ż. Gawarkiewicz, M. Januszewska, D. Kucharski, I. Kusio-Szalak, B. Matysik, B. Mazurkiewicz, I. Sierpowska, B. Tyra, *Opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej* (Biblioteka Pomocy Społecznej nr 13), Warszawa 2016, passim; E. Bojanowska, op. cit., s. 243-244, 247-259.

⁹ S. Nitecki, op. cit., passim (tu też obszerna bibliografia).

¹⁰ P. Zaborniak, *Odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 9, s. 18-30.

¹¹ K. Stopka, *Obowiązek ponoszenia opłaty za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej* [w:] *Pro opere perfecto gratias agimus. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Kuczyńskiemu*, red. A. Górnicz-Mulcahy, A. Tomanek, M. Lewandowicz-Machnikowska, Wrocław 2022, s. 377-395.

¹² M. Stępień, *Zagadnienie ustalenia odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej*, „Homo et Societas. Wokół Pracy Socjalnej” 2022, nr 7, s. 35-46.

¹³ I. Sierpowska, *Pomocniczy wymiar...*, passim.

(przede wszystkim w formie umowy, lecz gdy nie dojdzie do jej zawarcia – w drodze władczego działania organu administracji publicznej, który wydaje w tym przedmiocie decyzję administracyjną¹⁴); brak zależności pomiędzy uiszczeniem opłaty a faktycznym przebywaniem mieszkańca w placówce (jeżeli podopieczny nie jest w stanie samodzielnie funkcjonować, nieuiszczenie opłaty nie pozbawi go miejsca w domu pomocy społecznej)¹⁵. Autorka skoncentrowała się również na regulowaniu opłaty przez członków rodziny mieszkańca pomocy społecznej. W tym zakresie problematyka podjęta przez K. Stopkę w omawianym opracowaniu jest zbieżna z problematyką niniejszej pracy, niemniej poza obszarem jej zainteresowania pozostała zasadniczo kwestia obniżenia opłaty osoby zobowiązanej ze względu na jej własne *dochody i możliwości*, co jest ciekawym wątkiem z tego względu, że ustawodawca łączy tutaj warunki, na jakich powinno dokonać się zawarcie umowy z uwarunkowaniami decyzji administracyjnej wydanej w przedmiocie ustalenia opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej. Rzecz ta zupełnie umyka z kolei uwadze organów administracji publicznej, stając się powodem eliminowania decyzji z obrotu prawnego, nierzadko dopiero na etapie kontroli sądownoadministracyjnej. W ramach postępowań wyjaśniających nie dostrzega się w sposób wystarczający, iż badanie *wysokości dochodów i możliwości* zobowiązanego jest integralną częścią postępowania toczącego się w sprawie przypisania osobie zobowiązanej określonej kwoty, którą będzie ona uiszczać za opiekę nad małżonkiem/krewnym w ramach opieki instytucjonalnej. Kwestia ta zostanie rozwinięta w niniejszym opracowaniu. Opisany zostanie również algorytm szacowania dochodu i obliczania opłaty jako kolejna kwestia sporna budząca problemy orzecznicze. Ciekawym i ciągle żywo dyskutowanym zagadnieniem jest także ustalenie kręgu osób zobowiązanych do partycypowania w kosztach utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej. Kwestię tę S. Nitecki i K. Stopka omówili kompleksowo, jednakże niektóre wnioski – zdaniem autorek tego szkicu – warte są dalszej dyskusji, która może doprowadzić do sformułowania postulatów *de lege ferenda*. Z kolei I. Sierpowska dokonała analizy zasad, regulujących kwestię umieszczania osób w domach pomocy społecznej oraz ustalania opłat za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej przez pryzmat zasady subsydiarności. Ponadto Autorka dokonała aksjologicznej oceny, czy przyjęte regulacje są zgodne i mieszczą się w celach pomocy społecznej¹⁶.

Ustalenie opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej następuje w oparciu o przepis art. 61 u.p.s., wskazujący – w ust. 1 – na kolejność podmiotów, które winny tę opłatę uiszczać. I tak, *obowiązani do wnoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej są w kolejności:*

¹⁴ Decyzja ta ma charakter zastępczy w stosunku do umowy, K. Stopka, *Obowiązek ponoszenia opłaty...*, s. 388.

¹⁵ Ibidem, s. 378. O *zasadach ponoszenia odpłatności* zob. również P. Zaborniak, s. 19-22.

¹⁶ I. Sierpowska, *Pomocniczy wymiar...*, s. 77 (o celach badawczych).

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*
– *przy czym osoby i gmina określone w pkt 2 i 3 nie mają obowiązku wnoszenia opłat, jeżeli mieszkaniec domu ponosi pełną odpłatność.*

Wskazana jest tu zatem gradacja podmiotów, które mają obowiązek partycypowania w kosztach utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej. Należy podkreślić i zauważyć, że w tym miejscu ustawodawca nie wprowadza żadnych innych uwarunkowań, w tym nie odnosi się do relacji rodzinnych, jak również nie uzależnia rozstrzygnięcia od uznania organu administracji publicznej, porzyskając na wykreowaniu zamkniętego katalogu podmiotów, na których ciążyć będzie wskazany powyżej obowiązek.

Dopiero w ust. 2 powołanego przepisu ustawodawca wprowadza warunki, na jakich dokona się obciążenie danej osoby lub osób za pobyt mieszkańca w placówce. *Opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej wnoszą:*

1. *mieszkaniec domu, nie więcej jednak niż 70% swojego dochodu, a w przypadku osób małoletnich przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka, nie więcej niż 70% tego dochodu;*
2. *małżonek, zstępni przed wstępnymi - zgodnie z umową zawartą w trybie art. 103 ust. 2:*
 - a. *w przypadku osoby samotnie gospodarującej, jeżeli dochód jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, jednak kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% tego kryterium,*
 - b. *w przypadku osoby w rodzinie, jeżeli posiadany dochód na osobę jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, z tym że kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie;*
3. *gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej - w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w domu pomocy społecznej a opłatami wnoszonymi przez osoby, o których mowa w pkt 1 i 2.*

1. Katalog stron postępowania administracyjnego w przedmiocie ustalenia odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że przepis art. 61 ust. 1 u.p.s. określa kolejność osób zobowiązanych do ponoszenia odpłatności za pobyt osoby bliskiej w domu pomocy społecznej w sytuacji, gdy 70% jej dochodu nie jest

wystarczające dla pokrycia tych kosztów w pełnym zakresie. Mając to na uwadze wskazać należy, iż zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie, każdy z podmiotów – jako zainteresowany i mający swój własny interes prawny odnoszący się do zakresu nałożenia obowiązku pokrywania kosztów pobytu pensjonariusza w domu pomocy społecznej – powinien być stroną postępowania w przedmiocie ustalenia należnej opłaty za pobyt mieszkańca w placówce¹⁷. Problem ten jawi się jako sporny w praktyce organów administracji publicznej pierwszej instancji (wójtów, burmistrzów i prezydentów miast), które to organy mają tendencję do prowadzenia kilku niezależnych postępowań administracyjnych (czego skutkiem jest brak możliwości weryfikowania twierdzeń, zawartych w decyzji przez osoby niebędące adresatami rozstrzygnięcia) lub wyłączenie z procedury *a priori* osób, które mogą zostać zwolnione z odpłatności. Dostrzegalna jest bowiem kolizja, a w ślad za tym obawa, by nie ujawnić danych osobowych poszczególnych osób w toku postępowania administracyjnego, w tym tak zwanych danych wrażliwych, odnoszących się do stanu zdrowia, czy też zasobów finansowych i sytuacji rodzinnej osób, które potencjalnie mogą być obciążone opłatą za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej. Należy przy tym stwierdzić, że wątpliwości te nie mają uzasadnienia.

Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 61 ust. 2d u.p.s. wysokość opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej ustala w drodze decyzji organ gminy właściwej zgodnie z art. 59 ust. 1 u.p.s., przy czym jak wskazuje powołany przepis organ pierwszej instancji wydaje jedną decyzję. Nie ma zatem uzasadnienia wydawanie odrębnych rozstrzygnięć, co wprost wynika z literalnej wykładni powołanego przepisu. W tego typu sprawach, w których – co jest sytuacją dość typową – przeplatają się wątki rodzinne, finansowe i moralne – stanowi to rzecz niezmiernie ważną. Przywołać w tym miejscu warto pogląd wyrażony w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11.6.2018 r., w sprawie o sygn. akt I OPS 7/17, w której stwierdzono, iż „To w decyzji, o której mowa w art. 59 ust. 1 nastąpi ustalenie zarówno osoby zobowiązanej do wnoszenia opłaty jak i ustalenie wysokości opłaty za pobyt w konkretnym domu pomocy społecznej, a także ustalenie jaka kwota opłaty (jaka część opłaty) przypada na poszczególne

¹⁷ Wyłączone z tego postępowania będą jedynie osoby, które podpisały umowę. S. Nitecki wyraził pogląd, iż: „Stroną w tym postępowaniu będzie wyłącznie osoba, która odmówiła podpisania umowy, a to oznacza, że inne osoby, które podpisały taką umowę lub też odmówiły jej podpisania, w tym postępowaniu będą mogły legitymować się wyłącznie interesem faktycznym, natomiast nie będzie im przysługiwał interes prawny uprawniający do bycia stroną”, zob. op. cit., s. 340. Prawdopodobnie wdarł się tutaj niezamierzony przez Autora błąd, gdyż osoby, które odmówiły podpisania umowy, staną się właśnie stronami postępowania administracyjnego, zmierzającego do władczego uregulowania kwestii opłat przez organ administracji publicznej. Po stronie osoby, która odmówiła podpisania umowy kreuje się interes prawny, jako osoby zobowiązanej do pokrycia kosztów mieszkańca domu pomocy społecznej mocą art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s.

osoby zobowiązane do jej wnoszenia. Za takim zakresem decyzji ustalającej opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej wskazuje również (...) § 8 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23.8.2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej¹⁸, w którym zawarto wymóg dołączania do wniosku o skierowanie do domu pomocy społecznej oświadczeń o wysokości dochodów nie tylko osoby ubiegającej się o skierowanie, ale także jej małżonka, zstępnych, wstępnych, a więc osób objętych ustawowym obowiązkiem wnoszenia opłat. Dane te są niezbędne do wydania, na podstawie art. 59 ust. 1 u.p.s., decyzji o treści obejmującej wskazany wyżej zakres rozstrzygnięcia (takie stanowisko wyraził między innymi NSA w wyrokach z 16.6.2016 r., sygn. akt I OSK 3187/14, z 24.8.2016 r., sygn. akt I OSK 20/15, z 19.2.2016 r., sygn. akt I OSK 1449/14, z 13.9.2013 r., sygn. akt I OSK 2726/12)¹⁹.

Kwestię tę w odniesieniu do liczby osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej a liczby postępowań administracyjnych podjął także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 28.11.2019 r. (VIII SA/Wa 503/19). Jak zauważył Sąd: „organ powinien prowadzić jednocześnie postępowania do wszystkich osób należących do tego samego kręgu osób zobowiązanych do ponoszenia opłat za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej. Osoby powinny być zawiadomione o wszczęciu postępowania i powinny być stronami takiego postępowania. Organ na podstawie art. 62 k.p.a. może prowadzić jedno postępowanie. Jeżeli organ prowadzi oddzielnie postępowania co do indywidualizacji i wysokości partycypacji w opłatach, to potencjalnie zobowiązani mają interes prawny w rozumieniu art. 28 K.p.a., aby być uczestnikami takich postępowań. Wysokość opłat, jakie winna ponosić każda z tych osób zależy od ustalenia i oceny sytuacji dochodowej innego zobowiązanego. W takim postępowaniu ma prawo kwestionować sytuację dochodową innej osoby potencjalnie zobowiązanej, bo może mieć wpływ na wysokość jego zobowiązania”²⁰. Powołane przepisy są jednoznaczne i nie budzą wątpliwości interpretacyjnych. Osoby zobowiązane do partycypowania w kosztach muszą być stronami postępowania, gdyż mają w tym interes prawny, a nie tylko faktyczny. Uchybienie polegające na wyłączeniu części osób z postępowania rzutuje także na możliwość oceny całokształtu materiału dowodowego przez organ odwoławczy, czyli samorządowe kolegium odwoławcze. W aktach sprawy niejednokrotnie nie znajdują się bowiem nawet dane tych osób. Tymczasem w przypadku, gdy osób zobowiązanych jest więcej, organ winien objąć sprawę ustalenia wysokości odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej jednym postępowaniem i w jego toku poczynić ustalenia dotyczące ich sytuacji dochodowej i możliwości ponoszenia kosztów z tego tytułu.

¹⁸ T. j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 734 ze zm.

¹⁹ Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych 2018, nr 5, poz. 77.

²⁰ LEX nr 3047365.

Mając na względzie treść powyższych przepisów, należy wskazać, że ustawodawca jednoznacznie określił krąg osób zobowiązanych do ponoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej. Obowiązkiem organu jest zatem ustalenie kręgu krewnych osoby umieszczonej w placówce. Powinien on w szczególności stwierdzić: czy taka osoba pozostaje w związku małżeńskim, czy posiada dzieci, innych zstępnych oraz wstępnych (jeżeli – oczywiście – sam mieszkaniec domu pomocy społecznej – ze swoich dochodów nie pokryje całości zobowiązania). Działanie takie jest konieczne, gdy mamy do czynienia z przesłanką opisaną w art. 61 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 lit. b u.p.s., czyli nastąpiło obciążenie obowiązkiem opłaty za pobyt osoby w domu pomocy społecznej osoby zobowiązanej, która nie podpisała umowy, a której dochód przypadający na osobę w rodzinie jest wyższy niż 300 proc. kryterium dochodowego, zaś po wniesieniu opłaty pozostanie do jej dyspozycji dochód nie niższy niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie. Podkreślić jednakże należy, że obowiązek ponoszenia opłaty przez osoby wymienione w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. ma źródło w ustawie, ale o tym, która spośród tych osób wskazanych w ustawie, w okolicznościach konkretnej sprawy, będzie rzeczywiście zobowiązana do wykonania tego obowiązku, decyduje nie sam przepis ustawy, ale w pierwszej kolejności zawarta umowa. Ustawodawca dał bowiem prymat dobrowolnej partycypacji w kosztach pobytu w domu pomocy społecznej²¹. Odmowa zawarcia umowy w trybie art. 103 ust. 2 u.p.s. przez osobę należącą do kręgu osób określonego w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. spowoduje konieczność wyłonienia osoby zobowiązanej do ponoszenia opłat w drodze decyzji administracyjnej. Decyzja administracyjna nie może mieć zastosowania do osób, o których mowa w art. 61 ust. 2a u.p.s., a więc tych osób niewymienionych w ust. 2, które mogą na podstawie umowy zobowiązać się do ponoszenia opłat²². Trzeba także zastrzec, iż w przypadku, gdy osoba zobowiązana nie wyrazi zgody na dowolne partycypowanie w kosztach utrzymania mieszkańca domu pomocy społecznej, wówczas stosowne jej oświadczenie lub – ewentualnie – adnotacja urzędowa musi stać się częścią akt administracyjnych. W przypadku dążeń do zawarcia umowy mamy do czynienia z równością podmiotów z uwagi na prywatnoprawny charakter tej czynności²³. Dlatego też pożądane jest, by akta sprawy administracyjnej (w przypadku, gdy finalnie nie doszło do zawarcia umowy) odzwierciedlały także przebieg negocjacji. Przepis art. 103 ust. 2 u.p.s. odwołuje się wszak do kryterium *wysokości dochodów*

²¹ Kwestię umownego ustalania odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej wyczerpująco omówił S. Nitecki, op. cit., s. 313 i n. Jako że autorki niniejszego opracowania w całości podzielają poglądy wyrażone w wymienionym opracowaniu, problematyka obciążania osoby zobowiązanej do partycypacji w kosztach utrzymania mieszkańca w placówce pozostanie zasadniczo poza zakresem niniejszego opracowania. O pierwszeństwie konsensualnego ustalenia odpłatności zob. również P. Zaborniak, op. cit., s. 22-25.

²² Na temat uiszczania opłaty przez inne osoby, niewymienione a przepisie art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s., zob. S. Nitecki, op. cit., s. 319 i n.

²³ Zob. ibidem, s. 278-280.

i możliwości, a ustalenia poczynione w tym zakresie będą przydatne podczas ustalania wysokości opłaty w trybie administracyjnoprawnym, zgodnie z dyspozycją art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s.

W przeciwnym bowiem przypadku mamy do czynienia z takim działaniem organu administracji publicznej, które nosi znamiona arbitralności w tym znaczeniu, że niejako pozaprocesowo dokonuje się swoistej selekcji osób zobowiązanych do uiszczenia opłaty i prowadzenia postępowania zmierzającego do jej ustalenia wyłącznie względem nich. W wyroku z 21.9.2017r. (I SA/Wa 704/17)²⁴, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że „o ile można zgodzić się z twierdzeniem, że ustawodawca nie nakazał obciążania obowiązkiem uiszczenia opłat wszystkich zstępnych, o tyle nie można zgodzić się z tym, że organ administracji w sposób arbitralny może dokonać wyboru osoby spośród osób zobowiązanych do ponoszenia tej opłaty wymienionych w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. i tylko w stosunku do niej prowadzić postępowanie. W takiej sytuacji (...) organ powinien prowadzić postępowanie jednocześnie w stosunku do wszystkich osób należących do tego samego kręgu osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej. Osoby te powinny być zawiadomione o wszczęciu postępowania i powinny być stronami tego postępowania, a także ich wszystkich powinna dotyczyć decyzja wydana w sprawie ustalenia obowiązku odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej” (*vide* podobne orzeczenie: wyrok WSA w Warszawie z 27.06.2018 r., VIII SA/Wa 198/18)²⁵.

Wyłączenie istotnych z perspektywy wyniku sprawy faktów i osób oraz ograniczenie postępowania tylko do okoliczności związanych z adresatem rozstrzygnięcia, nieuchronnie prowadzi także do naruszenia obowiązku wynikającego z przepisu art. 107 § 3 K.p.a. Nie są bowiem wówczas uwidocznione w uzasadnieniu decyzji wszystkie – rzutujące bezpośrednio na wynik sprawy – kryteria. Strony kwestionujące decyzję w trybie odwoławczym nie mogą tym samym skonfrontować się z istotnymi elementami stanu faktycznego, jak również zweryfikować i stwierdzić, czy wydane rozstrzygnięcie jest w ich odczuciu sprawiedliwe. Naruszona jest więc zasada pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, opisana w art. 8 K.p.a. Tego typu uchybienie co do zasady może zostać konwalidowane na etapie postępowania odwoławczego (jeżeli tylko akta sprawy na to pozwalają), niemniej – jak już podkreślono – jest to rzecz kluczowa dla rozstrzygnięcia. Powinna zatem bezpośrednio znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji. Proporcjonalny (adekwatny) podział opłaty jest związany z możliwościami płatniczymi danej osoby (osiąganym przez nią dochodem oraz *możliwościami*). Motywy rozstrzygnięcia w odniesieniu do tej kwestii muszą być zatem w pełni czytelne dla strony. Nie znosi to całkowicie zasady, według której

²⁴ LEX nr 2376391.

²⁵ LEX nr 2523717. Odwołując się do zasady subsydiarności tożsamy pogląd prezentuje również M. Stępień, op. cit., s. 37.

wyjściowo konkretyzacja obowiązku w obrębie danej grupy następuje „według głów” („równych udziałów”), a dopiero wtórnie jest urealniana, przy czym głównym czynnikiem kształtującym jej wysokość będzie sytuacja dochodowa²⁶. W przypadku podziału równego i przypisania wszystkim zobowiązanym będącym w tej samej grupie jednakowej kwoty (w sytuacji, gdy wszyscy oni mieszczą się w ramach wyznaczonego kryterium dochodowego, jak również nie występują żadne szczególne okoliczności uzasadniające zwolnienie z opłaty bądź jej obniżenie), opis faktów przywołanych w decyzji – z uwagi na ochronę prywatności poszczególnych osób – może być ograniczony do minimum, ale w taki sposób, by obciążony opłatą miał pełną świadomość w jakiej proporcji ponosi opłatę i jakie osoby są jeszcze nią obciążone. K. Stopka celnie wywodzi, że ustalenie równego podziału opłaty w obrębie grupy jest konsekwencją przyjęcia, że poszczególne podmioty w obrębie zstępnych (a dalej wstępnych) są sobie równe (kwestia ta zostanie omówiona poniżej). Należy powtórzyć przy tym, że jedynym kryterium różnicującym będzie wówczas granica trzykrotności kryterium dochodowego (czyli ustalona sztywno) i *możliwości* (pojęcie niedookreślone, wynikające z art. 103 ust. 2 u.p.s.). Gdyby jednak przyjąć – jak kontynuuje tę myśl Autorka – że zasada równych udziałów nie powinna mieć zastosowania, wówczas poszczególne kwoty rozłożone na zobowiązanych, wzajemnie by na siebie oddziaływały, co oznacza, że osoby lepiej sytuowane płaciłyby więcej, gdyż „przejmowałyby” niejako obowiązek uboższych krewnych²⁷. Jest to poważny problem orzeczniczy. Zdaniem auterek niniejszego opracowania w przypadku obniżenia odpłatności z uwagi na *wysokość dochodów i możliwości* jednej lub kilku stron (art. 103 ust. 2 u.p.s.) – czyli przy uwzględnieniu okoliczności powodujących zmniejszenie opłaty przed konkretyzacją tego obowiązku – zobowiązanie to zaktualizuje się (w ramach toczącego się jeszcze postępowania) w stosunku do osób mających większe możliwości płatnicze (ale w ramach ograniczeń wynikających z kryterium dochodowego). Współgra to bowiem z zasadą pomocniczości, jak również zapobiega przedwczesnemu przerzucaniu odpowiedzialności za utrzymanie osoby objętej wsparciem instytucjonalnym na wspólnotę samorządową. Dopiero po konkretyzacji tego obowiązku, gdy w grę wchodzi zwolnienia z odpłatności (art. 64 - art. 64b u.p.s.), ewentualną brakującą kwotę (powstałą z tytułu zwolnienia) uiszcza gmina. Innymi słowy, zwolnienie *post factum* nie otworzy nowego postępowania, zmierzającego do zmiany decyzji pierwotnej, lecz obejmie trzeci z wymienionych podmiotów, czyli gminę. Należy dodać, że zmiana wysokości opłaty, ustalona w drodze umowy lub decyzji, następująca z mocy prawa lub z powodu ziszczenia się przesłanek opisanych w art. 64 - 64b

²⁶ K. Stopka, *Obowiązek ponoszenia opłaty...*, s. 391. Proporcjonalność *sensu stricto* jest bowiem ograniczona wyłącznie do dyspozycji art. 61 ust. 2f u.p.s., odsyłającej do ust. 2e tego przepisu (muszą się tu ziszczyć dwie przesłanki: odmowa zawarcia umowy i odmowa przeprowadzenia wywiadu srodowiskowego), *ibidem*, s. 392.

²⁷ *Ibidem*, s. 392.

u.p.s. nie będzie powodować zwiększenia kwoty opłaty ustalonej od innych osób zobowiązanych, o czym wprost stanowi art. 103 ust. 3 u.p.s.²⁸.

2. Algorytm obliczania opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej. Kolejność osób zobowiązanych do ponoszenia odpłatności

Kwestia algorytmu stosowanego przy szacowaniu wysokości opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej w rozważaniach dogmatycznych jest nieco pomijana, gdy tymczasem nastręcza ona sporo problemów organom administracji publicznej, co może prowadzić do niezasadnego zawyżenia kwoty przypisanej do uiszczenia przez osobę zobowiązaną. Zauważalna jest bowiem tendencja, iż szacując dochód na potrzeby ustalenia opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej, oblicza się go w taki sposób, że przerzuca się niejako obowiązek partycypacji w kosztach utrzymania podopiecznego na osoby, ma których nie ciąży obowiązek alimentacyjny, na przykład małżonka zstępnego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 10.5.2017 r. (I OSK 2820/16)²⁹, wskazał, że „prawidłowy sposób ustalenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej powinien polegać na obliczeniu wysokości dochodu na osobę w rodzinie podmiotu zobowiązanego w sposób określony w art. 8 ust. 3 u.p.s., to jest poprzez podzielenie sumy dochodów członków rodziny przez ilość członków rodziny, a następnie odjęciu od tej kwoty sumy odpowiadającej 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie. Wynik powyższego działania matematycznego (o ile stanowi liczbę dodatnią) stanowić będzie górną granicę opłaty, jaką obciążyć można daną osobę zobowiązaną”. Tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 30.1.2019 r. (I SA/Wa 1685/18)³⁰ wskazując, że „obowiązek wnoszenia opłaty za pobyt osoby bliskiej w domu pomocy społecznej jest określany w stosunku do konkretnej osoby i obciąża wyłącznie tę osobę w ramach przypadającego na nią «dochodu na osobę w rodzinie». Przyjęta przez organy orzekające w sprawie wykładnia powołanego przepisu, zgodnie z którą po wniesieniu opłaty i odjęciu jej od dochodu rodziny (jako całości), pozostająca kwota dochodu na osobę w rodzinie nie może być niższa niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie jest nieprawidłowa, bowiem oznaczałaby, że ustalona opłata obciąża nie tylko dochód osoby zobowiązanej, ale również dochody innych członków rodziny”. Innymi słowy, kwotę odpowiadającą 300% kryterium dochodowego należy odnieść do kwoty dochodu przypadającego na osobę (osoby)

²⁸ Zob. P. Zaborniak, op. cit., s. 20.

²⁹ LEX nr 2323434.

³⁰ LEX nr 2670554.

w rodzinie zobowiązaną (zobowiązane) do alimentacji, a nie do kwoty stanowiącej sumaryczny dochód rodziny. Zastosowanie tego drugiego algorytmu prowadzi do obciążania krewnych kwotami znacznie zawyżonymi, których – istotnie – nie są oni w stanie uiścić bez uszczerbku dla zabezpieczenia swoich potrzeb. Należy pamiętać, że dochodu osoby/rodziny nie pomniejszają chociażby zobowiązania kredytowe³¹, co powoduje, że w rzeczywistości realny dochód, pozostający do dyspozycji rodziny będzie jeszcze mniejszy, aniżeli ten oszacowany na podstawie art. 8 ust. 3 – ust. 11 u.p.s.

Na tle przepisów ustawy o pomocy społecznej nie budzi wątpliwości konieczność proporcjonalnego ustalenia odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej w stosunku do konkretnej osoby, zważywszy na to, że wysokość opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej, o której mowa w art. 61 ust. 2e u.p.s., ustala się proporcjonalnie do liczby osób obowiązanych do jej wnoszenia (art. 61 ust. 2f u.p.s.). Wątpliwości budzi natomiast w jaki sposób określać owe proporcje w przypadku, gdy podopieczny własnym sumptem nie jest w stanie uiścić przedmiotowej opłaty, a w konsekwencji krąg osób zobowiązanych zostaje poszerzony w dalszej kolejności obligatoryjnie o *małżonka, zstępnych przed wstępnymi* (art. 61 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 2 u.p.s.). Problem ten został dostrzeżony zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze³². Wynika on przede wszystkim z niewłaściwej redakcji powyższego przepisu. Ustawodawca bowiem z jednej strony nawiązał do gradacji obowiązku alimentacyjnego, opisanego w art. 129 i art. 130 K.r.o., z drugiej jednak – nie powiązał wprost obowiązku partycypacji członków rodziny w kosztach utrzymania mieszkańca w placówce z obowiązkiem alimentacyjnym, czyniąc z niego powinność o charakterze publicznoprawnym (należność administracyjnoprawną)³³. Ta niekonsekwencja na gruncie praktyki organów administracji publicznej spowodowała wiele niejasności, prowadząc do nadmiernego skomplikowania i tak już bardzo trudnych postępowań, których podmiotem i centrum pozostaje przecież człowiek będący w skrajnie trudnej sytuacji życiowej. Aktualnie bowiem – co też wynika z powyższych rozważań – na gruncie doktryny i judykatury formułuje się postulat prowadzenia jednego postępowania administracyjnego³⁴. W takim ujęciu już ustalenie katalogu stron postępowania będzie nastręczało uzasadnionych dylematów. Nie budzi zastrzeżeń twierdzenie, że

³¹ K. Stopka, *Obowiązek ponoszenia opłaty...*, s. 389.

³² S. Nitecki, op. cit., s. 315.

³³ Zob. ibidem, s. 274. Ustawodawcy na gruncie pomocy społecznej *sensu largo* znane są przypadki bezpośredniego powiązania praw lub obowiązków z obowiązkiem alimentacyjnym, opisanym w K.r.o., *vide*: przepis art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu obowiązującym do 31.12.2023 r., regulujący ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego – ustawa z 28.11.2003 o świadczeniach rodzinnych (t. j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 390 ze zm.).

³⁴ Mamy tu bowiem do czynienia z „mnogością podmiotów i pojedynczością prawnej formy działania organu” – K. Stopka, *Obowiązek ponoszenia opłaty...*, s. 390.

kreując krąg osób zobowiązanych do partycypacji w kosztach utrzymania członka rodziny w domu pomocy społecznej, ustawodawca dał prymat więzom prawnym (małżeństwu) oraz więzom krwi (pokrewieństwu)³⁵, nie zarzucając zasady subsydiarności³⁶. Tym samym zaniechał odwołania się do legalnej definicji *rodziny*, określonej w przepisie art. 6 pkt 14 u.p.s., która każe ją rozumieć jako osoby pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące³⁷. Takie ujęcie *rodziny* ma na celu dystrybucję świadczeń z pomocy społecznej w sposób adekwatny do realnych potrzeb i tak, by trafiała ona do osób, które pozostają we wspólnym gospodarstwie domowym i przyczyniają się do wzajemnego zaspokajania potrzeb bytowych. W przypadku obowiązku odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej ustawodawca – abstrahując od stanu faktycznego – odniósł go do obowiązku alimentacyjnego, nie odsyłając jednocześnie do przepisów K.r.o. oraz – co istotne – nie wprowadzając nawet pojęć prawnorodzinnych (*obowiązek alimentacyjny; osoby zobowiązane do alimentacji*), co pozwalałaby na dokonanie wykładni systemowej. Jak słusznie wskazał S. Nitecki, nie każda osoba, na której ciąży obowiązek alimentacyjny usankcjonowany w K.r.o. będzie zobowiązana do uregulowania odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej, lecz na każdej z osób, wchodzących w skład grup określonych w przepisie art. 61 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.p.s. będzie ciążyła powinność publicznoprawna w postaci obowiązku partycypacji w kosztach utrzymania podopiecznego w domu pomocy społecznej³⁸. To sugeruje, że ustawodawca – istotnie – separuje jednak obowiązek alimentacyjny od owego obowiązku publicznoprawnego. Innymi słowy *in genere*, odchodzi od legalnej definicji *rodziny*, wprowadzonej do ustawy o pomocy społecznej, zrywając z obowiązkiem moralnym, lecz z drugiej strony ze spektrum osób zobowiązanych do alimentacji wybiera niejako małżonka, zstępnych przed wstępnymi, pomijając choćby rodzeństwo mieszkańca³⁹. Oznacza to, że usankcjonowany został odmienny porządek kolejności wnoszenia opłaty, nieprzystający ani do widocznego w ustawie o pomocy społecznej prymatu rodziny faktycznej nad prawną, ani też do ujęcia prawnorodzinnego. Rozwiązanie to należy ocenić negatywnie. I. Sierpowska zauważyła i podkreśliła dysonans pomiędzy wprowadzoną regulacją a postrzeganiem rodziny na gruncie ustawy o pomocy społecznej, zaznaczając że zwrot ku „tradycyjnie rozumianej rodzinie” prowadzi do zerwania

³⁵ Ibidem, s. 379.

³⁶ S. Nitecki, op. cit., s. 315, I. Sierpowska, *Pomocniczy wymiar...*, s. 87-88.

³⁷ Por. M. Żmuda, M. Wilczek-Karczewska, *Konkubenci jako beneficjenci zasiłków w z pomocy społecznej. Problemy praktyki na tle studium przypadku*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2017, nr 7, s. 264-289; T. Brzezicki, M. Żmuda, *Pojęcie rodziny w systemie świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Wybrane aspekty prawne* [w:] *Człowiek w społeczeństwie i prawie*, red. M. Czakowska, J. Kutta, Bydgoszcz 2013, s. 243-258.

³⁸ Nitecki, op. cit., s. 274.

³⁹ W pełni należy podzielić pogląd S. Niteckiego, iż katalog osób, zawarty w przepisie art. 61 ust. 1 u.p.s. ma charakter zamknięty (enumeratywny), zatem nie można go rozszerzać, zob. idem, op. cit., s. 314-315. Nie ma jednakże przeciwwskazać, by inna osoba wносиła tę opłatę dobrowolnie.

realnych więzów i zniesieniu obowiązków moralnych między osobami tworzącymi faktyczny związek, wspólnie zamieszkującymi i gospodarującymi⁴⁰. Doświadczenie orzecznicze pokazuje, że uwzględnienie wyłącznie członków rodziny faktycznej (w praktyce najczęściej tylko konkubentów) byłoby o tyle pożądane i etycznie zasadne, co trudne do weryfikacji w postępowaniu wyjaśniającym⁴¹ (co nie może być – oczywiście – argumentem przemawiającym za zarzuceniem tego postulatu), lecz prowadziłoby także do zawężenia kręgu osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty. Z reguły wyłączone z niego zostałyby bowiem dzieci mieszkańca domu jako tworzące już zwykle w momencie umieszczenia ojca/matki w placówce odrębne rodziny, to znaczy nie mieszkające z tą osobą i nie prowadzące z nią wspólnego gospodarstwa domowego. Ponadto – owszem – postępowania, które toczą się w przedmiocie ustalania prawa do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej unaoczniają, że zdarzają się sytuacje, gdy strony manipulują stanem faktycznym (składem rodziny) w celu osiągnięcia korzyści z pomocy społecznej⁴². Raz jeszcze wypada podkreślić, że nie jest to jednakże, rzecz jasna, żadne wytłumaczenie dla wprowadzania przez ustawodawcę dualizmu w określeniu kręgu członków rodziny beneficjentów pomocy społecznej – rzecz bowiem w instrumentach, możliwościach, a niejednokrotnie determinacji pracowników socjalnych, prowadzących postępowania wyjaśniające. Dlatego też warto byłoby rozważyć włączenie jednak w obowiązek uiszczania odpłatności konkubentów, których związek nie ulega przecież rozkładowi w momencie umieszczenia jednego z partnerów w domu pomocy społecznej. Z drugiej strony – w optyce rodziny połączonej więzami prawnymi – niezrozumiałe jest *ratio legis* prowadzące do wytypowania niektórych tylko osób, na których ciąży obowiązek alimentacyjny jako tych, którzy mają ponosić koszty pobytu osoby bliskiej w placówce. Dlatego też, i to także w tym celu, aby usunąć wątpliwości procesowe, związane z kluczową przecież czynnością, jaką jest ustalenie katalogu stron, może warto by rozważyć poszerzenie grupy podmiotów, wymienionych w przepisie art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. zarówno o osoby tworzące z podopiecznym *rodzinę* w rozumieniu art. 6 pkt 14 u.p.s., jak i wszystkie osoby zobowiązane do alimentacji na gruncie K.r.o. Obecnie bowiem mamy do czynienia ze swoistą niekonsekwencją, wyrażającą się zarówno odejściem od rozumienia *rodziny* w ujęciu pomocy społecznej, jak i ukształtowanym na gruncie prawa rodzinnego obowiązku alimentacyjnego⁴³.

W kontekście proporcjonalnego podziału opłaty i kolejności jej uiszczania wraca problem, czy względem małżonka i zstępnych prowadzić jedno postępowanie administracyjne, czy też odrębnie względem małżonka, a gdy nie przyniesie

⁴⁰ I. Sierpowska, *Pomocniczy wymiar...*, s. 87-88.

⁴¹ M. Żmuda, M. Wilczek-Karczewska, op. cit., s. 268-272; 273-285.

⁴² Ibidem.

⁴³ I. Sierpowska wskazuje, że ustawodawca „nawiązał do przepisów o alimentacji” oraz wprowadził „zastępczą formę realizacji obowiązków wynikających z prawa rodzinnego i opiekuńczego”, zob. eadem, *Pomocniczy wymiar...*, s. 87. Por. K. Stopka, *Obowiązek ponoszenia opłaty...*, s. 380.

ono rezultatu w postaci pełnego pokrycia kosztu utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej, wszczęcie kolejnego (jednego) postępowania wobec wszystkich zstępnych (dzieci, wnuków, czy nawet prawnuków) osoby umieszczonej w placówce. Jeżeli przyjmujemy, że następuje gradacja tego obowiązku w układzie: mieszkaniac domu – małżonek – zstępni – wstępni (jako ostatnia grupa), to konsekwentnie należałoby rozdzielić postępowania obejmujące poszczególne grupy i objąć nimi osoby wchodzące w skład konkretnych kategorii – osobno wobec podopiecznego, dalej podopiecznego i małżonka, a w dalszej kolejności (gdy okaże się, że jego możliwości finansowe nie pozwalają na pełne pokrycie kosztów) względem podopiecznego, małżonka i wszystkich zstępnych, a w sytuacji, w której i tym razem kwota możliwa do osiągnięcia będzie zbyt mała w stosunku do opłat – do powyższych grup dołączą wstępni. Innymi słowy w każdym przypadku mamy do czynienia z wielością stron w obrębie jednej grupy, przy czym (zgodnie z tym, co napisano powyżej) postępowań tych nie należy rozdzielać i prowadzić w stosunku do każdej ze stron osobno z uwagi na transparentność wyników postępowania wyjaśniającego. Jak już napisano, problem interpretacyjny rodzi wprost redakcja przepisu art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. Należy jednak zauważyć, że ustawodawca dwie grupy zobowiązanych: małżonków i zstępnych rozdzielił przecinkiem, nie zaś spójnikiem „i”, co bezsprzecznie kazałoby czytać przepis jako koniunkcję. Tym samym poszczególne grupy literalnie są traktowane osobno. *Nota bene* w tym kontekście niepotrzebnie wprowadzono zastrzeżenie, iż zstępni są obowiązani do ponoszenia opłaty *przed wstępnymi*. Oddzielenie tej grupy również przecinkiem usunęłoby wątpliwość, jak czytać przepis art. 61 ust. 1 pkt 2 i dalej ust. 2 pkt 2 u.p.s. w odniesieniu do relacji małżonek – zstępni. S. Nitecki także zakłada gradację osób potencjalnie obciążonych opłatą, wskazując że przy całej świadomości faktu, iż nie mamy do czynienia z obowiązkiem alimentacyjnym *sensu stricto*, przyjąć należy, iż najpierw sprawdzamy możliwości płatnicze osoby umieszczonej w domu pomocy społecznej, następnie podopiecznego i małżonka, a w sytuacji dalszego deficytu – zstępnych, w ostatniej zaś kolejności wstępnych⁴⁴. Z poglądem tym należy się w pełni zgodzić. Niemniej Autor wywodzi jednak, że w obrębie grup *zstępni – wstępni* należy odróżnić stopnie pokrewieństwa i w pierwszej kolejności zmierzać do uzyskania opłaty od bezpośrednich zstępnych (i odpowiednio wstępnych), a następnie – w przypadku braku efektywnego wyniku postępowania – obejmować tym obowiązkiem krewnych dalszego stopnia⁴⁵. Takie rozumowanie uzasadniane jest zasadą subsydiarności⁴⁶. K. Stopka słusznie podniosła, że uwzględnienie

⁴⁴ S. Nitecki, op. cit. s. 315-318.

⁴⁵ S. Nitecki, op. cit., s. 315-316; na problem ten zwraca również uwagę I. Sierpowska, akcentując iż nie można bezwiednie przenosić unormowań z zakresu prawa rodzinnego na grunt ustawy o pomocy społecznej ze względu na brak tożsamości zobowiązań, niemniej Autorka próbuje powiązanie obowiązku uiszczania opłaty ze stopniem pokrewieństwa, zob. eadem, *Pomocniczy wymiar...*, s. 89.

⁴⁶ I. Sierpowska, *Pomocniczy wymiar...*, s. 89.

wszystkich członków danej grupy (niezależnie od stopnia pokrewieństwa), tudzież – odwrotnie – uwzględnienie tego rozróżnienia, nie ma znaczenia wyłącznie formalnego, gdyż wprost przełoży się na wysokość opłaty uiszczanej przez konkretne osoby⁴⁷. Autorka, powołując się na literalne brzmienie art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s., wykładnię historyczną oraz brak odesłania do przepisów K.r.o., wywiodła że nie ma uzasadnienia zastosowanie reguły, wynikającej z kolejności realizacji obowiązku alimentacyjnego, co oznacza, że małżonek i osoby będące częścią poszczególnych kategorii (zstępnych, ale przed wstępnymi) będą objęte postępowaniem jednocześnie i badanie ich możliwości płatniczych będzie rozeznawane na równi (gradacja obejmuje tylko wstępnych)⁴⁸. Zdaniem autorek niniejszego opracowania pogląd zaproponowany przez K. Stopkę jest właściwszy, lecz – zgodnie z tym, co zastrzeżono powyżej – małżonek powinien być jednak traktowany oddzielnie. Na aprobatę zasługuje natomiast konstatacja, iż powiązanie kolejności realizacji obowiązku opłaty z *sui generis* obowiązkiem alimentacyjnym i ustalanie według tych prawideł kolejności zobowiązanych, stoi jednak w sprzeczności z aktualnym – literalnym – brzmieniem art. 61 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.p.s., jak i przeczy konstatacji, że ustawodawca wykreował na gruncie pomocy społecznej odmienny od alimentacyjnego obowiązek łożenia na utrzymanie krewnego. Tymczasem gradacja rzeczonyj powinności w obrębie grupy zstępnych (wstępnych) *de facto* oznacza przeniesienie na grunt ustawy o pomocy społecznej porządku określonego w art. 129 i 130 K.r.o. Pragniemy w tym miejscu nadmienić, że co do zasady taki zabieg uważamy za słuszny i pożądanym, lecz aby go zastosować wymagane byłoby jednak ustawowe odesłanie do przepisów K.r.o.⁴⁹. Na płaszczyźnie pomocy społecznej ustawodawca zmierza bowiem – także jako wyznacznik czyniąc zasadę subsydiarności – do maksymalnego poszerzenia kręgu osób, na które można by nałożyć obowiązek uiszczania opłaty w ramach jednego postępowania. Czyni to poprzez zrównanie wszystkich osób w danych kategoriach i w takim ujęciu racjonalne wydaje się unikanie przez niego pojęć prawnorodzinnych. Intencje ustawodawcy jawią się więc jako czytelne, lecz z drugiej strony nie dostrzega on pułapek proceduralnych, związanych przede wszystkim z nadmiernym rozbudowaniem katalogu stron, co nie zawsze przekłada się na zadowalający efekt postępowania. W sytuacji bezpośredniego odwołania się do K.r.o. większość postępowań zakończyłaby się na etapie sprawdzania możliwości płatniczych dzieci, bez możliwości kwestionowania przez nich motywów rozstrzygnięcia poprzez argumentację, iż

⁴⁷ K. Stopka, *Obowiązek ponoszenia opłaty...*, s. 381.

⁴⁸ Ibidem, s. 382. Jeden jeszcze pogląd Autorki, w ocenie autorek, wymaga korekty. Mianowicie, w ramy postępowania nie będą włączone osoby pełnoletnie, które prowadzą wspólne gospodarstwo domowe z osobami spokrewnionymi z mieszkańcem domu pomocy społecznej w bliższym stopniu. Jeżeli osiągną one dochód, ich dochód będzie włączony w sumaryczny dochód rodziny i tylko w tym aspekcie (faktycznym) będą one uwzględniane, zob. ibidem.

⁴⁹ K. Stopka celnie zauważa, że nie godziłoby to również w cel pomocy społecznej, ibidem, s. 382.

dorośle wnuki podopiecznego (przy czym najczęściej dzieci rodzeństwa, a nie własne) są lepiej od nich sytuowane, a ponadto mają oni względem dziadków obowiązek nie tylko prawny, lecz moralny, gdyż ci – przykładowo – uczestniczyli wymiennie w ich wychowaniu. W takim rozumowaniu proporcjonalny podział opłaty, obejmujący także wnuki (a nawet prawnuki) zmniejsza opłatę nałożoną na dzieci mieszkańca, którzy sami z racji wieku niejednokrotnie ponoszą dodatkowe nakłady na ochronę własnego zdrowia, ale nie są na tyle ubodzy, by zwolnienie nastąpiło wobec niespełnienia kryterium dochodowego. W rzeczonym ujęciu im więcej osób partycypuje w opłacie, tym jest ona niższa i mniej dotkliwa w stosunku do poszczególnych osób. Nie jest to argumentacja pozbawiona podstaw. Ten *casus* pokazuje, że w tak delikatnej materii nie ma rozwiązania idealnego, niemniej powiązanie obowiązku odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej z obowiązkiem alimentacyjnym, wprowadziłoby przynajmniej porządek i czytelne zasady adekwatne do tych, które z powodzeniem regulują podobne problemy i dylematy na gruncie prawa rodzinnego.

W kontekście kolejności uiszczania opłaty pojawia się również problem osób małoletnich, którzy jako zstępni – co do zasady – znajdują się w kręgu osób zobowiązanych do uiszczania opłaty za pobyt babci/dziadka w domu pomocy społecznej. W momencie, gdy toczy się postępowanie administracyjne w tym przedmiocie, osoby te z reguły nie będą miały zdolności do czynności prawnych. Ciekawe rozważania w tym zakresie poczynił S. Nitecki, analizując problem dziecka jako mieszkańca domu pomocy społecznej⁵⁰. Autor ten słusznie podkreślił, że ustawa o pomocy społecznej nie zawiera legalnej definicji ani *dziecka*, ani *osoby małoletniej*. *Per analogiam* należy zatem posiłkować się unormowaniami zawartymi w ustawie z 23.4.1964 – Kodeks cywilny⁵¹. Prowadzi to do wniosku, że na gruncie ustawy o pomocy społecznej dzieckiem będzie osoba przed osiągnięciem przez nią pełnoletności⁵². W konsekwencji w ramach postępowań administracyjnych dziecko (osoba małoletnia) będzie działać przez swojego przedstawiciela ustawowego. Nie należy zatem automatycznie wyłączać dzieci z postępowania, zmierzającego do ustalenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej, poprzez aprioryczne przyjęcie, że *summa summarum* dziecko i tak nie będzie partycypować w opłacie (zostanie z niej zwolnione) wobec niespełnienia kryterium dochodowego oraz braku *dochodów i możliwości*, by ją uiszczać. Istotnie, w znakomitej większości przypadków tak właśnie się stanie, jednakże problem ten należy jednak widzieć szerzej, to jest chociażby w optyce art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.s., który to przepis konstytuuje obowiązek ponoszenia opłat przez mieszkańca domu, a w przypadku osób małoletnich umieszczonych w placówce, przez przedstawiciela ustawowego z dochodów dziecka. Skoro zatem ustawodawca założył, że dziecko może posiadać własny dochód,

⁵⁰ S. Nitecki, op. cit., s. 293 i n.

⁵¹ T. j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.

⁵² S. Nitecki, op. cit., s. 293-294.

którzy będzie mógł służyć częściowemu lub całkowitemu pokryciu kosztów pobytu w domu pomocy społecznej, to nie ma powodu, by pozostawiać osoby małoletnie poza katalogiem stron postępowania, zmierzającego do ustalenia opłaty za pobyt jego krewnego w domu pomocy społecznej. Trzeba jednakże mieć na względzie jedną istotną kwestię. Mianowicie, ograniczeniem dla wysokości opłaty będzie definicja legalna *dochodu dziecka*, wyrażona w art. 6 ust. 2 u.p.s.⁵³. Bardzo ważną rzeczą będzie również – zwłaszcza w przypadku tej grupy – odniesienie się do *możliwości* małoletniego. Pomimo zatem, że do dochodu dziecka ustawodawca włączył rentę, dodatek do sierot zupełnych oraz świadczenie uzależnione od niepełnosprawności (zasiłek pielęgnacyjny i dodatek pielęgnacyjny), to w praktyce – nawet jeżeli składniki te zostaną uwzględnione przy szacowaniu dochodu – formułując rozstrzygnięcie należałoby wziąć pod uwagę, że są to świadczenia służące zabezpieczeniu podstawowych potrzeb dziecka (osieroconego lub niepełnosprawnego). Wprost pozwala na to przepis art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s., odsyłając do przepisu art. 103 ust. 2 tejże ustawy – o czym będzie jeszcze mowa poniżej.

3. Kryterium wysokości dochodów i możliwości przy obciążaniu osób zobowiązanych opłatą za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej

Raz jeszcze wypada podkreślić, że gdy nie dojdzie do zawarcia umowy z podmiotami wymienionymi w przepisie art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s., wysokość ich opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej ustala, w drodze decyzji, organ gminy właściwej zgodnie z art. 59 ust. 1 u.p.s., w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w domu pomocy społecznej a opłatą wnoszoną przez mieszkańca domu i opłatami wnoszonymi przez inne osoby obowiązane, o których mowa w ust. 1 pkt 2, przy czym punktem odniesienia jest 300-krotność kryterium dochodowego, przypadającego na osobę w rodzinie. Obowiązkiem organu przy ustalaniu wysokości opłaty w powyższym trybie jest uwzględnienie wszystkich ograniczeń ustawowych wyszczególnionych w tej regulacji. Zarówno w doktrynie prawa, jak i w judykaturze obecny jest pogląd, iż nie pozostając w sprzeczności z przepisami prawa, konieczne jest czasem „relatywizowanie sytuacji rodzinnej, jeżeli istnieją dla tego określone uzasadnienia, np. gdy zstępni otrzymali od mieszkańca domu pomocy społecznej korzyść majątkową lub zobowiązani są w inny sposób do świadczeń na jego rzecz (służebność mieszkania)”⁵⁴. W praktyce organów administracji publicznej postulat zawarty w powyższym stwierdzeniu jest stosunkowo trudny do spełnienia, gdyż

⁵³ Rozważania na temat *dochodu dziecka*, zob. ibidem, s. 294-298.

⁵⁴ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. VI..., art. 61.

nie wynika on z literalnej wykładni przepisów, regulujących ustalenie odpłatności za pobyt mieszkańca w placówce. Jakkolwiek obowiązek uiszczania opłaty nie ma charakteru bezwzględnie, to jednak jego realizacja lub zwolnienie z jego wykonania mieści się w ściśle zarysowanych ramach ustawowych, wyznaczonych kryterium dochodowym, dyspozycją art. 64, art. 64a i art. 64b u.p.s. (przesłanki fakultatywne i obligatoryjne zwolnienia z opłaty, przy czym okoliczności uzasadniające fakultatywne zwolnienie, opisane w art. 64 u.p.s. zostały ujęte w formie katalogu otwartego; co do zasady zwolnienie z obowiązku opłaty następuje w odrębnym postępowaniu po skonkretyzowaniu i zindywidualizowaniu obowiązku uiszczania opłaty)⁵⁵ oraz *wysokością dochodów i możliwościami* strony, o której mowa w art. 61 ust. 2 pkt. 2 w związku z art. 103 ust. 2 u.p.s. (przesłanka dająca organowi możliwość zastosowania luzu decyzyjnego, która nie prowadzi jednakże co do zasady do zniesienia obowiązku partycypacji w kosztach utrzymania osoby bliskiej w placówce, lecz będzie rzutowała na ostateczną wysokość zobowiązania i będzie uwzględniana w ramach postępowania, prowadzącego do konkretyzacji obowiązku uiszczania opłaty)⁵⁶. Jednocześnie ustawodawca nie wprowadził do ustawy o pomocy społecznej kryterium, które można by odnieść do cywilistycznej konstrukcji zasad współżycia społecznego, które pozwalałyby na odmienną kreację obowiązków prawnych ze względu na zaistniały w sprawie stan faktyczny. *Nota bene* jest to częsty argument podnoszony w odwołaniach, gdy skarżący podkreślają, że na przykład jedno z rodzeństwa zostało w sposób bardziej hojny obdarowane przez rodziców, tudzież przypadła im w udziale własność domu z jednoczesnym zawarciem umowy dożywocia, której treścią jest zapewnienie rodzicom opieki i utrzymania⁵⁷. Są to poważne dylematy, niemniej ustawodawca na gruncie ustawy

⁵⁵ Zob. M. Stępień, op. cit., s. 42-44. W judykaturze zarysował się również pogląd, według którego zwolnienie z opłaty powinno nastąpić w jednej decyzji, tj. ustalającej wysokość tejże opłaty w stosunku do osób zobowiązanych, jeżeli tylko przed jej wydaniem takie żądanie wpłynie do organu administracji publicznej. P. Zaborniak przychylił się do stanowiska, że jeżeli wniosek dotyczyłby przesłanek ujętych w art. 64 u.p.s. to – istotnie – nie może on być uprzedni w stosunku do konkretyzacji obowiązku opłaty w ostatecznej decyzji administracyjnej. Strona bowiem przed konkretyzacją tego obowiązku nie jest w stanie stwierdzić, czy finansowo tej powinności podoła. Odmienna sytuacja rysuje się natomiast w świetle dyspozycji art. 64a u.p.s., gdyż w przepisie tym jest mowa o *osobie zobowiązanej do wnoszenia opłaty*, nie zaś *wnoszącej opłatę*. W tym przypadku zwolnienie obligatoryjne spowoduje przejście obowiązku odpłatności na kolejne osoby zobowiązane, co może być wiążąco stwierdzone przed wydaniem decyzji, P. Zaborniak, op. cit., s. 28-29. Pogląd ten jest ze wszech miar zasługuje na aprobatę.

⁵⁶ Postępowanie prowadzone na podstawie wymienionych przepisów jest autonomiczne i zostaje wszczęte po skonkretyzowaniu obowiązku opłaty. Wyczerpująco na ten temat zob. S. Nitecki, op. cit., s. 357-378.

⁵⁷ Tak postawiony problem można by rozpatrywać – ewentualnie – w aspekcie *możliwości* zobowiązanego, zob. I. Sierpowska, *Pomocniczy wymiar...*, s. 81, 89.

o pomocy społecznej tych kwestii nie reguluje i nie podejmuje⁵⁸. Przepis art. 64a u.p.s. odnosi się bowiem wyłącznie do rażących naruszeń stosunków rodzinnych⁵⁹. Rozdysponowanie swojego majątku przez daną osobę – choćby nie było sprawiedliwie w oczach zstępnych – takim naruszeniem zasad życia rodzinnego, czy też szerzej – społecznego, nie będzie.

Jedną rzeczą wymaga przy tym szczególnego podkreślenia. Inną kwestią są zwolnienia, prowadzące do tego, że dana osoba w ogóle nie będzie uiszczać opłat za pobyt osoby bliskiej w domu pomocy społecznej, inną zaś wysokość partycypacji w opłacie, co przybiera *de facto* postać zwolnienia częściowego po zbadaniu *wysokości dochodów i możliwości* zobowiązanego, ale w ramach postępowania toczącego się w przedmiocie ustalenia opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej⁶⁰. Należy zauważyć, że ustawodawca stosuje tym samym tożsame kryterium przy uregulowaniu zobowiązania wynikającego z umowy, jak i skonkretyzowanego w drodze decyzji administracyjnej. Innymi słowy, badanie kryterium dochodowego nie jest zatem działaniem wyłącznie matematycznym, mającym na celu ustalenie dochodu na osobę w rodzinie, następnie ustalenie czy dochód ten jest wyższy od 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, a przy wymierzaniu skonkretyzowanej odpłatności uwzględnienie, by dochód pozostały po wniesieniu opłaty nie był niższy niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, lecz także zastosowania pojęcia niedookreślonego, przede wszystkim owych *możliwości* (jakkolwiek również zwrot *wysokości dochodów* jawi się tutaj jako ocenny, gdyż nie odnosi się on wprost i bezpośrednio do ustawowego kryterium, otwierając organom administracji publicznej pole do uznania, jak dany dochód przełoży się na wysokość opłaty uzgodnionej na drodze negocjacji prowadzących do zawarcia stosownej umowy)⁶¹. Przy konkretyzacji zobowiązania w drodze decyzji

⁵⁸ Co więcej, należy powtórzyć za I. Sierpowską, że zobowiązania osób trzecich względem osoby umieszczonej w domu pomocy społecznej wymykają się dyspozycji art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s., chyba że mają charakter świadczeń pieniężnych, zob. *ibidem*, s. 85.

⁵⁹ Zob. K. Stopka, *Obowiązek ponoszenia opłaty...*, s. 385-386.

⁶⁰ Będzie to – oczywiście – tryb odmienny od przewidzianego w art. 64 u.p.s., który reguluje całkowite lub częściowe zwolnienie z opłaty - na wniosek osoby wnoszącej opłatę, gdy obowiązek ten zostanie już skonkretyzowany i w drodze odrębnej decyzji administracyjnej, por. K. Stopka, *Obowiązek ponoszenia opłaty...*, s. 385.

⁶¹ Por. pogląd S. Niteckiego odnoszący się do zagadnienia wysokości dochodów przy szacowaniu wysokości opłaty ustalonej umową. Autor stoi na stanowisku, że ocena wysokości dochodów zawsze będzie miała charakter sztywny, zob. *op. cit.*, s. 322. Niemniej ustawodawca wprowadzając do przepisu art. 103 ust. 2 u.p.s. przesłankę *wysokości dochodów*, nie nawiązuje wprost do ustawowej definicji dochodu, co może przemawiać za tym, że kryterium to luzuje. Należy zauważyć bowiem, że nie używa w tym miejscu sformułowania powtarzanego wielokrotnie w ustawie o pomocy społecznej w postaci *dochodu osoby samotnie gospodarującej, dochodu na osobę w rodzinie, czy też dochodu rodziny*. Nie wprowadza też wytycznych w postaci procentowego określenia granic dochodowych. Te pojęcia – zdefiniowane i doprecyzowane – zastępuje natomiast ogólnym pojęciem *wysokości dochodów*, dodatkowo przesłankę tę konfrontując z *możliwościami*. Mając jednakże na względzie

administracyjnej konieczne pozostaje zatem, zgodnie z treścią art. 61 ust. 2d u.p.s., uwzględnienie ograniczeń wynikających zarówno z art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s., jak i wynikających z art. 103 ust. 2 tej te samej ustawy, to jest poza wysokością dochodów wzięcie pod uwagę przy formułowaniu rozstrzygnięcia także *możliwości*, o których mowa w art. 103 ust. 2 u.p.s. Jest to kolejne – zauważalne – uchybienie w praktyce organów administracji publicznej. Tym razem wynika ono jednak z zastosowania przepisu art. 61 ust. 2 u.p.s. jako samodzielnej podstawy prawnej do ustalenia wysokości opłaty przy jednoczesnym abstrahowaniu od normy prawnej wyrażonej w art. 103 ust. 2 u.p.s. Istotnie, dostrzega się tutaj swoistą sprzeczność. Z jednej bowiem strony ustawodawca kreuje sztywne kryterium dochodowe, uzupełnione przesłankami uzasadniającymi zwolnienie z opłaty, opisanymi w art. 64, art. 64a i art. 64b u.p.s., z drugiej zaś w przepisie art. 61 ust. 2c u.p.s. następuje odesłanie do art. 103 ust. 2 tej samej ustawy. Pozwala to przyjąć, że pomimo kryterium dochodowego wyznaczonego matematycznie, organ wydając decyzję działa w ramach pewnego luzu decyzyjnego⁶². W pierwszej kolejności następuje bowiem sprawdzenie, czy dana osoba mieści się w kryterium dochodowym, w drugim zaś etapie organ administracji publicznej winien odnieść te ustalenia do *dochodów i możliwości strony*. Finalnie ustalona przy zastosowaniu algorytmu opłata, może ulec następczemu obniżeniu. W wyroku z 11.3.2021 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (IV SA/Po 1783/20)⁶³ wskazał: „iż odmowa podpisania umowy dotyczącej odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej wyczerpuje hipotezę art. 61 ust. 2d u.p.s., a przepis ten obliuguje przy ustalaniu wysokości opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej do uwzględnienia ograniczeń, o których mowa w art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s., ale też w art. 103 ust. 2 u.p.s., a więc nie tylko warunku dochodowego, określonego w art. 61 ust. 2 pkt 2 lit. a u.p.s., ale również możliwości strony”. W piśmiennictwie wskazuje się natomiast, że „interpretację pojęcia *możliwości*, o którym mowa w art. 103 ust. 2 u.p.s., ustawodawca pozostawia organowi, przy czym należy mieć tu na względzie różne okoliczności życiowe, rodzinne i osobiste, które mogą zmniejszać zdolność danej osoby do ponoszenia opłaty, mogą to być również przesłanki uzasadniające zwolnienie z opłaty”⁶⁴. W rezultacie to do organu należy ocena *możliwości* poczyniona również zgodnie z zasadami procedury administracyjnej i przy użyciu podstawowego instrumentu, służącemu ustalaniu stanu

brzmienie art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s. właściwie będzie przyjęcie, że owo poluzowanie definicyjne będzie odnosiło się wyłącznie do umownego ustalenia wysokości opłaty. W przypadku ustalenia opłaty w drodze decyzji administracyjnej sztywne kryterium dochodowe zostanie zestawione z nieostrym pojęciem *możliwości* osoby zobowiązanej.

⁶² Podążając za analizą M. Jaśkowskiej – swoboda w tym przypadku odnosi się do trzech aspektów: „wykładni, oceny stanu faktycznego i sprawdzenia, czy dany stan faktyczny odpowiada przyjętej treści pojęć”, zob. eadem, *Powinności w perspektywie pojęć niedookreślonych. Ujęcie administracyjnoprawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” R. XIV, 2016, nr 3, s. 13.

⁶³ LEX nr 3172906.

⁶⁴ Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. VI..., art. 103.

faktycznego w postępowaniach z zakresu pomocy społecznej, czyli rodzinnego wywiadu środowiskowego. W pojęciu tym – obok sytuacji majątkowej – będą miesiły się także inne okoliczności, które mają wpływ na bieżące funkcjonowanie danej osoby/rodziny, takie jak przykładowo: stan zdrowia (w tym ustalony stopień niepełnosprawności); wiek; pozostające na utrzymaniu dzieci i ich uzasadnione potrzeby⁶⁵, ale z drugiej strony aspekty pozytywne, jak chociażby realne możliwości większego zarobkowania⁶⁶.

Podsumowanie

Ustalanie odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej jest zagadnieniem w dalszym ciągu budzącym kontrowersje. Sformułowania przepisów regulujących tę kwestię rodzą poważne wątpliwości interpretacyjne w jednym z najbardziej wrażliwych obszarów materialnego prawa administracyjnego. Uprządkowania i doprecyzowania wymaga katalog osób zobowiązanych do uiszczania odpłatności wraz z klarownym określeniem kolejności, w jakiej poszczególne osoby będą partycypować w opłacie⁶⁷. Postulat *de lege ferenda* odnosi się przede wszystkim do konieczności ponownego zredagowania przepisu art. 61 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.p.s., poprzez włączenie do niego osób, które tworzą z mieszkańcem domu rodzinę w rozumieniu art. 6 pkt 14 u.p.s., ale także ściśle doprecyzowanie kręgu osób zobowiązanych do alimentacji, poprzez wprowadzenie kolejności uiszczania opłaty, zgodnie z gradacją obowiązku alimentacyjnego na gruncie K.r.o. Obecnie bowiem mamy do czynienia z taką sytuacją, że ustawodawca nadał obowiązkowi uiszczania opłaty charakter powinności publicznoprawnej z elementami stosunku prywatnoprawnego (prawnorodzinnego). Tymczasem nie ma raczej powodu, by te dwie cechy separować. Co więcej, nie ma przeszkód, by je ściśle połączyć, uwzględniając również definicję *rodziny* wyrażoną w art. 6 pkt 14 u.p.s. Nie ma bowiem żadnego uzasadnienia, by wieloletni partner osoby umieszczonej w placówce, który przecież nadal tworzy z mieszkańcem domu faktyczny

⁶⁵ W sukurs może tu przyjść dyspozycja art. 7 u.p.s., wymieniająca okoliczności, składające się na tak zwane kryterium sytuacyjne, uzasadniające udzielenie świadczeń z pomocy społecznej, ale nade wszystko uwzględnić trzeba przepis art. 64 u.p.s., kreujący otwarty katalog zdarzeń, uzasadniających zwolnienie osób zobowiązanych z obowiązku opłaty (częściowo okoliczności te powtarzają się w obu wymienionych przepisach), zob. S. Nitecki, op. cit., s. 324, 329-331, 341.

⁶⁶ Stępień, op. cit., s. 41; P. Zaborniak, op. cit., s. 21.

⁶⁷ Zob. wnioski P. Zaborniaka, dotyczące potrzeby modyfikacji przepisów regulujących zasady odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej w zakresie relacji pomiędzy umownym a władczym uregulowaniem obowiązku odpłatności, jak również sukcesji tego obowiązku, skonkretyzowanego w decyzji administracyjnej. Autor – co jest jednolitym głosem doktryny – zaznacza, że skutki luk prawnych ponosi gmina. Skutkiem wątpliwości interpretacyjnych jest również niejednolitość orzecznictwa sądowego i administracyjnego, idem, op. cit., s. 29.

związek oraz może mieć odpowiednio wysokie dochody i możliwości był z zasady wyłączony z kręgu osób partycypujących w opłacie. Ponadto zrównanie poszczególnych podmiotów (małżonka, zstępnych, a w dalszej kolejności wstępnych) w ramach jednej kategorii osób zobowiązanych (bez uwzględnienia gradacji, wynikającej z prawnorodzinne obowiązku alimentacyjnego) prowadzi do nadmiernego skomplikowania postępowań administracyjnych, toczących się w przedmiocie ustalenia opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej. Należałoby zatem rozważyć odwołanie się do obowiązku alimentacyjnego, określonego w K.r.o. i – jednocześnie – włączenia w realizację tej powinności osób tworzących z mieszkańcem domu rodzinę faktyczną. Pozwoliłoby to przede wszystkim na precyzyjne określenie kręgu osób zobowiązanych do uiszczenia opłaty, kolejności wnoszenia opłat, zaś w konsekwencji położyłoby kres wątpliwościom interpretacyjnym. Regulacja taka byłaby także systemowo spójna z obowiązkami wynikającymi z prawa rodzinnego. W żaden sposób nie godziłoby to natomiast w publicznoprawny charakter powinności. Obecnie bowiem organy administracji publicznej pierwszej instancji tracą rozeznanie wobec kogo wszczynać postępowania administracyjne i dochodzić przedmiotowej opłaty. Postępowania są długotrwałe, skomplikowane, nieprzejrzyste i z tak znaczną liczbą stron⁶⁸, że w skrajnych przypadkach obejmuje ona – w przypadku zstępnych – nawet prawniki. Ścisłe ustalenie porządku wnoszenia opłaty na zasadach wyrażonych w K.r.o. pozowałoby natomiast na zakończenie (jednego i wspólnego) postępowania toczącego się wobec osób zobligowanych do ponoszenia opłaty w pierwszej kolejności i wobec ewentualnego niepokrycia całości kosztów, wszczęcia kolejnego postępowania wobec następnej grupy zobowiązanych bez podnoszenia argumentów pozaprawnych, odnoszących się do rzeczywistych związków mieszkańca domu z dziećmi, tudzież wnukami w kontekście ich aktualnej sytuacji majątkowej. Oczywiście, w uzasadnieniu decyzji skierowanej do osób zobowiązanych do alimentacji w dalszej kolejności, należałoby w uzasadnieniu decyzji przywołać wynik postępowania administracyjnego, toczącego się wobec małżonka i zstępnych pierwszego stopnia. Uporządkowałoby to i doprecyzowałoby

⁶⁸ Należy natomiast w pełni przyznać rację S. Niteckiemu, że w przypadku tych postępowań nie jest dopuszczalna żadna zwłoka, a tym bardziej bezczynność organu administracji publicznej. Osoby zobowiązane do uiszczenia opłaty muszą bowiem bezwzględnie wiedzieć o ciążącym na nich obowiązku, także z tego powodu, by nie dochodziło do kumulacji okresów, za które opłat nie regulowano na bieżąco. W przypadku skrajnych zaniedbań koszty te mogą zostać przerzucone na gminę, czyli na podatników. Autor wyraził pogląd, że obowiązek opłaty powinien obowiązywać od miesiąca, od którego organ administracji publicznej podjął czynności zmierzające do jej ustalenia, S. Nitecki, op. cit., s. 326. O *temporalnej wykonalności decyzji o opłacie* zob. P. Zaborniak, op. cit., s. 25-27. Autor ten przychylił się do poglądu, iż fakt zamieszkania danej osoby w domu pomocy społecznej jest „zdarzeniem ze sfery rzeczywistości, z którym ustawa wiąże powstanie materialnoprawnego skutku odpłatności”. Z tego też względu decyzja ustalająca opłatę stanie się wyłącznie aktem konkretyzującym stosunek administracyjnoprawny, powstały w wyniku zaistnienia danego zdarzenia (rozpoczęcia usług bytowych i opiekuńczych), ibidem, s. 27.

kwestię: kto, ile i po kim ma uiszczać przedmiotową opłatę. Na tle tych postępowań jawi się – niestety – poważny problem społeczny. Oczywiście, są rodziny, dla których ponoszenie wydatków związanych z umieszczeniem – najczęściej – ojca lub matki w domu pomocy społecznej doprowadzi do ruiny ich własnego budżetu domowego. Rzecz ta wymagałaby pogłębionych badań (zwłaszcza socjologicznych), lecz nawet sondażowa analiza akt administracyjnych nasuwa niepokojącą konstatację, iż najbliższa rodzina nazbyt często koncentruje swe wysiłki na zrzuconiu odpowiedzialności za egzystencję rodzica, który u kresu swojego życia trafia do placówki, na gminę. Z tego też powodu – najczęściej – nie dochodzi do umownego uregulowania kwestii odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej. Widoczne jest bowiem takie usztywnienie postawy osób zobowiązanych, że w zasadzie pole negocjacyjne nie istnieje. Gdy wkracza natomiast organ administracji publicznej, by zadziałać władczo, odpowiedzią są odwołania, których treścią są rodzinne spory, niesnaski, dawne darowizny (lub ich brak), własne obowiązki i zobowiązania oraz (nie)spełnione obietnice. Rzadko przeziiera przez nie troska o drugiego, bliskiego, schorowanego i będącego w podeszłym wieku człowieka, połączona ze świadomością, iż zgodnie z zasadą subsydiarności pomocy społecznej, obowiązek utrzymania osoby bliskiej w domu pomocy społecznej spoczywa na niej samej oraz rodzinie. W przyszłości – jak celnie zauważył S. Nitecki – należy wręcz wprowadzić takie mechanizmy prawne, które w większym jeszcze stopniu umożliwią egzekucję opłat oraz zapobiegną nieuzasadnionemu ich przerzucaniu na podatnika, nie wyłączając obowiązku pokrywania kosztów z majątku osoby zobowiązanej⁶⁹. Z drugiej strony, umieszczenie osoby w domu pomocy społecznej powinno dokonać się wyłącznie wówczas, gdy jednostka utraciła „samodzielność życiową” i wyczerpała wszystkie inne możliwości wsparcia w środowisku jej dotychczasowego bytowania, czego jednak nie można bezwzględnie uzależniać od pomocy wynikającej z powinności prawnorodzinnych⁷⁰. Zasadę pomocniczości należy bowiem widzieć także w optyce jej zadań, założeń i celów, a więc mieć na względzie i tę rację, iż nieudzielenie pomocy w formie zinstytucjonalizowanej i przy finansowym udziale gminy osobie, która tego wymaga, może w skrajnym przypadku doprowadzić do stanu zagrożenia

⁶⁹ S. Nitecki, op. cit., s. 448. Problem ten dostrzega również I. Sierpowska, wskazując że w skrajnych sytuacjach ze środków publicznych będzie pokrywany koszt pobytu w placówce, która dysponuje obiektywnie dużym majątkiem, lecz w dacie orzekania w przedmiocie odpłatności nie posiada dochodu, co spowoduje, że nie zostanie ona obciążona opłatą w ogóle. Taki mechanizm ewidentnie przeczy zasadzie subsydiarności, choć znajduje uzasadnienie w konstytucyjnej zasadzie ochrony własności oraz założeniu, że pozbawienie podopiecznego majątku, trwale uniemożliwiłoby jego powrót do pierwotnego środowiska. „Idea towarzyszenia”, a nie „wyręczania” w większym stopniu powinna znaleźć odzwierciedlenie w działaniach służb społecznych, eadem, *Pomocniczy wymiar...*, s. 85-86; 91. Nadto, M. Stępień podniosła, że problem zastępczego ponoszenia odpłatności przez gminę stanowi istotne obciążenie finansowe, zwłaszcza dla budżetów jednostek niezamożnych, eadem, op. cit., s. 38.

⁷⁰ I. Sierpowska, *Pomocniczy wymiar...*, s. 83.

jej życia⁷¹. Innymi słowy (jak celnie ujęła to I. Sierpowska), zasada subsydiarności – zwłaszcza w prawie pomocy społecznej – zawsze musi być skonfrontowana z zasadą poszanowania godności człowieka, której to należy dać absolutny prymat⁷².

Źródła prawa

Ustawa z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej (t. j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.).

Ustawa z 28.11.2003 o świadczeniach rodzinnych (t. j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 390 ze zm.).

Ustawa z 23.4.1964 – Kodeks cywilny (t. j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.).

Ustawa z 25.2.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t. j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 2809).

Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t. j.: Dz. U. z 2023, poz. 775, ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23.8.2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (t. j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 734 ze zm.).

Orzeczenia

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11.6.2018 r., I OPS 7/17, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych 2018, nr 5, poz. 77.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10.5.2017 r., I OSK 2820/16, LEX nr 2323434.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 11.3.2021 r., IV SA/Po 1783/20, LEX nr 3172906.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28.11.2019 r., VIII SA/Wa 503/19, LEX nr 3047365.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21.9.2017r., I SA/Wa 704/17, LEX nr 2376391.

Bibliografia

Bochenek M., Gawarkiewicz Ż., Januszevska M., Kucharski D., Kusio-Szalach I., Matysik B., Mazurkiewicz B., Sierpowska I., Tyra B., *Opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej* (Biblioteka Pomocy Społecznej nr 13), Warszawa 2016.

Bojanowska E., *Instytucje pomocy społecznej dla seniorów [w:] Pomoc społeczna. Idea – rozwój – instytucje*, red. E. Bojanowska, K. Chaczko, J. Krzyszkowski, E. Zdebska, Warszawa 2022, s. 243-259.

⁷¹ Ibidem, s. 83.

⁷² Ibidem.

- Brzezicki T., Żmuda M., *Pojęcie rodziny w systemie świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Wybrane aspekty prawne* [w:] *Człowiek w społeczeństwie i prawie*, red. M. Czakowska, J. Kutta, Bydgoszcz 2013, s. 243-258.
- Jaśkowska M., *Powinności w perspektywie pojęć niedookreślonych. Ujęcie administracyjnoprawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” R. XIV, 2016, nr 3, s. 9-26.
- Maciejko W., *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009.
- Nitecki S., *Domy pomocy społecznej. Kierowanie i umieszczanie osób, ustalanie odpłatności za pobyt*, Warszawa 2023.
- Sierpowska I., *Pomocniczy wymiar opieki całodobowej a kierowanie do domów pomocy społecznej i ustalanie opłat za pobyt w placówkach*, „Państwo i Prawo” R. LXXVIII, 2023, z. 2, s. 77-93.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2023, LEX/el.
- Sierpowska I., *Świadczenia niepieniężne* [w:] *Meritum. Pomoc społeczna. Wsparcie socjalne*, red. I. Sierpowska, Warszawa 2022, s. 113-151.
- Sierpowska I., *Postępowanie w sprawie świadczeń. Kierowanie i odpłatność za pobyt w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej* [w:] *Meritum. Pomoc społeczna. Wsparcie socjalne*, red. I. Sierpowska, Warszawa 2022 s. 153-185.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Stępień M., *Zagadnienie ustalenia odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej*, „Homo et Societas. Wokół Pracy Socjalnej” 2022, nr 7, s. 35-46.
- Stopka K., *Obowiązek ponoszenia opłaty za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej* [w:] *Pro opere perfecto gratias agimus. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Kuczyńskiemu*, red. A. Górnicz-Mulcahy, A. Tomanek, M. Lewandowicz-Machnikowska, Wrocław 2022, s. 377-395.
- Stopka K., *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009.
- Zaborniak P., *Odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 9, s. 18-30.
- Żmuda M., Wilczek-Karczewska M., *Konkubenci jako beneficjenci zasiłków w z pomocy społecznej. Problemy praktyki na tle studium przypadku*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2017, nr 7, s. 264-289.

Streszczenie

Niniejszy artykuł podejmuje problematykę odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej z perspektywy praktyki organów administracji publicznej. Stanowi on głos w dyskusji, jak również autorki podjęły próbę sformułowania postulatów *de lege ferenda*. Tematyka opracowania odnosi się do katalogu stron postępowania administracyjnego w przedmiocie ustalenia odpłatności za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej; algorytmu ustalania opłaty i proporcjonalnej partycypacji osób zobowiązanych w kosztach utrzymania pensjonariusza w placówce oraz obniżenia przedmiotowej odpłatności z uwzględnieniem *wysokości dochodów i możliwości* osoby zobowiązanej. Praktyka orzecznicza pokazuje, iż doprecyzowania wymaga przede wszystkim katalog osób zobowiązanych do uiszczania przedmiotowej opłaty i kolejności, według której poszczególne osoby będą partycypować w kosztach utrzymania osoby bliskiej w domu pomocy społecznej.

Abstract

This study addresses the issue of charge for a resident's stay in a social welfare home from the public administration's perspective. It represents a part in the discussion. The authors have attempted to formulate *de lege ferenda* postulates as well. The subject matter of the study relates to the catalog of parties to the administrative procedure regarding the charge for a resident's stay in a social welfare home; the algorithm for setting this charge and the proportional participation of obligated persons in the costs of maintaining a resident in the institution, as well as the reduction of the charge. The jurisprudential practice shows that, first of all, the catalog of persons obliged to pay the charge for the stay of a relative/spouse in a social welfare home and order of payment should be clarified.

Słowa kluczowe: pomoc społeczna, dom pomocy społecznej, świadczenia niepieniężne, postępowanie administracyjne, zasada subsydiarności.

Keywords: social assistance, social welfare home, non-monetary benefits, administrative procedure, subsidiarity.