



Warszawa, 30-09-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

III.7065.398.2024.JA

Pani dr Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Minister Rodziny, Pracy i Polityki
Społecznej
e-PUAP

Szanowna Pani Minister,

na tle spraw kierowanych w ostatnim czasie do Rzecznika Praw Obywatelskich ujawnił się problem związany z wysokością odpłatności za usługi opiekuńcze.

Zgodnie z treścią art. 50 ust. 1 - 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹- dalej: u.p.s. osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych. Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich. Uprawnionymi do uzyskania tych form wsparcia mogą być również osoby, które wymagają pomocy innych osób, a rodziną, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić. Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Usługi sąsiedzkie obejmują pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgnacyjną, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji, oraz,

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1283

w miarę potrzeb i możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Natomiast specjalistyczne usługi opiekuńcze to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym.

Podstawową przesłanką udzielenia pomocy w formie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, jest zatem potrzeba zapewnienia pomocy innej osoby w codziennym funkcjonowaniu, która może być uzasadniona wiekiem lub chorobą. Usługom opiekuńczym można przypisać rolę publicznej kompensacji niedostatku, którego przyczyną jest konieczność zdania się przez osobę zainteresowaną wyłącznie na siebie samą, choć inne osoby w podobnych sytuacjach życiowych korzystają z pomocy różnych osób, członków rodziny, domowników, opiekunów, personelu zakładu administracyjnego przeznaczonego na pobyt osób potrzebujących. Zakres przedmiotowy usług opiekuńczych powinien więc kompensować codzienną pomoc świadczoną osobie, która w zwykłych okolicznościach może korzystać ze wsparcia opiekuńczego rodziny i najbliższych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 24 września 2019 r. sygn. akt II SA/Rz 833/19²).

Usługi opiekuńcze należą do kategorii niepieniężnych świadczeń z pomocy społecznej (art. 36 pkt 2 lit. I - m u.p.s.), których koszty mogą podlegać zwrotowi zgodnie z normą wyrażoną w art. 96 ust. 2 u.p.s., w myśl której wydatki na usługi podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego określonego w u.p.s. Kompetencję do określenia w drodze uchwały szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania ustawodawca przekazał radzie gminy (art. 50 ust. 6 u.p.s.). W przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy w uchwale, o której mowa w art. 50 ust. 6 u.p.s., określa także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług.

Dla określenia zatem wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze niezbędne jest ustalenie sytuacji dochodowej osoby potrzebującej tego rodzaju wsparcia w oparciu o przepisy art. 8 u.p.s., które z uwagi na umiejscowienie w przepisach ogólnych ustawy mają zastosowanie do wszystkich świadczeń przewidzianych w u.p.s.

² LEX nr 2728917

W myśl art. 8 ust. 3 u.p.s. za dochód uważa się sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pomniejszoną o miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie zdrowotne określone w przepisach o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia oraz ubezpieczenia społeczne określone w odrębnych przepisach, a także kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób. W art. 8 ust. 4 u.p.s. wymieniono świadczenia, których nie wlicza się do dochodu ustalonego zgodnie z ust. 3 tego artykułu, a w ust. 4a u.p.s. wskazano, że przy ustalaniu prawa do świadczeń pieniężnych oraz odpłatności małżonka, zstępnych i wstępnych za pobyt osoby najbliższej w domu pomocy społecznej w dochodzie osoby lub rodziny nie uwzględnia się świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych o samodzielnej egzystencji³.

Na gruncie u.p.s. katalog obciążeń pomniejszających dochód, jak i katalog przychodów odliczanych od dochodu, ma charakter zamknięty, co powoduje, że wszelkie przychody bez względu na tytuł i źródło ich otrzymania, po odpowiednich pomniejszeniach, stanowią dochód. Z tej przyczyny uznaje się, że nie ma znaczenia tytuł i źródło uzyskiwania środków finansowych, gdyż każdy uzyskany przychód w okresie dysponowania określoną kwotą może stanowić źródło utrzymania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 grudnia 2006 r. sygn. akt I OSK 700/06⁴).

Kształt przepisów art. 8 ust. 3, 4 i 4a u.p.s. nie pozostawia więc organom żadnego luzu decyzyjnego, w ramach którego mogłyby, uwzględniając wyjątkowe okoliczności, ustalać dochód osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia w formie usług opiekuńczych.

Z uwagi na zasady ustalania dochodu wprowadzone do systemu prawnego od dnia 1 stycznia 2024 r. świadczenie wspierające⁵ dedykowane osobom z niepełnosprawnością stanowi dochód osób ubiegających się o przyznanie usług opiekuńczych. Stan ten w sytuacji przyznania świadczenia wspierającego powoduje

³ ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (Dz. U. z 2024 r. poz. 256 ze zm.)

⁴ LEX nr 320923

⁵ ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz. U. poz. 1429 ze zm.)

drastyczny wzrost kosztów odpłatności za usługi opiekuńcze, co w konsekwencji znacząco minimalizuje finansowe korzyści płynące z otrzymania przez osoby z niepełnosprawnością nowego świadczenia niwecząc jednocześnie cel świadczenia wspierającego, tj. udzielenie osobom z największymi trudnościami w samodzielnym funkcjonowaniu pomocy służącej częściowemu pokryciu wydatków związanych z zaspokojeniem szczególnych potrzeb życiowych. W niektórych przypadkach wzrost opłat może wręcz doprowadzić do rezygnacji z korzystania z usług opiekuńczych i negatywnie wpłynąć na społeczny dobrostan osoby wymagającej wzmożonego wsparcia.

Na przykładzie jednej ze spraw skierowanych do Rzecznika, gdzie osoba z niepełnosprawnością, której poziom potrzeby wsparcia ustalono na 97 punktów i ustalono prawo do świadczenia wspierającego w wysokości 220% renty socjalnej – 3919 zł. należy wskazać, iż wliczenie do dochodu osoby z niepełnosprawnością świadczenia wspierającego spowodowało wzrost opłat za usługi opiekuńcze z kwoty 560 zł miesięcznie do kwoty 3700 zł miesięcznie. Taka sytuacja wzbudza niepokój i wymaga, w ocenie Rzecznika, zwiększonego nadzoru i kontroli państwa nad rosnącymi kosztami opłat za usługi opiekuńcze. Konieczne jest wdrożenie mechanizmu zabezpieczającego osoby o najniższych dochodach przed skutkami wzrostu kosztów usług opiekuńczych.

W tym miejscu wymaga przypomnienia, iż sygnalizowany problem był już dostrzegany przez ustawodawcę na etapie prac legislacyjnych nad ustawą o świadczeniu wspierającym. Senat po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm ustawy o świadczeniu wspierającym w uchwale z dnia 22 czerwca 2023 r. wprowadził do ustawy poprawkę nr 49, która wskazywała, iż świadczenie wspierające nie będzie wliczane do dochodu przy ustalaniu odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Propozycja Senatu nie została jednak przyjęta.

Zasadniczymi czynnikami wpływającymi na koszt usług opiekuńczych i wysokość ponoszonej odpłatności są: miejsce zamieszkania, gdyż ustalenie kosztu usług opiekuńczych i zasad odpłatności należy wyłącznie do władz gminy; wysokość progów dochodowych określonych w u.p.s i uzyskiwany dochód, ponieważ najczęściej gminy określają, iż nie ponosi odpłatności osoba, która uzyskuje dochody poniżej kryterium dochodowego - 600 zł na osobę w rodzinie i 776 zł dla osoby samotnie gospodarującej, w przypadku przekroczenia wskazanego kryterium pobierający usługi opiekuńcze ponosi częściową odpłatność - tym większą im większe przekroczenie aż do 100% określonej przez gminę ceny danej usługi; wysokość minimalnego

wynagrodzenia za pracę i wysokość minimalnej stawki godzinowej, gdyż gminy najczęściej przy określeniu kosztu jednej godziny usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej bazują na minimalnej stawce godzinowej w danym roku kalendarzowym wskazywanej w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej.

Ciężar zatem odpowiedzialności za warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze spoczywa ostatecznie na samorządzie gminnym, jednakże gminy nie reagują adekwatnie do zmieniających się uwarunkowań poprzez stosowną modyfikację uchwał.

W opinii Rzecznika Obserwowany aktualna sytuacja ma charakter złożony i wskazuje nie tylko na konieczność podjęcia działań interwencyjnych i osłonowych, ale przeprowadzenia ogólnokrajowej analizy potrzeb w zakresie usług opiekuńczych, efektywności ich udzielania oraz dostępności. W myśl art. 23 u.p.s. w kompetencji Ministra Rodziny i Polityki Społecznej leży opracowywanie i finansowanie programów osłonowych oraz finansowe wspieranie programów w obszarze pomocy społecznej realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Programy osłonowe mają za zadanie wspomagać działania wymagające znacznych nakładów finansowych przekraczające możliwości organizacji lokalnych i regionalnych. Ich celem jest m.in. wzmocnienie samorządów w budowaniu lokalnych systemów wsparcia, rozwijanie działań profilaktycznych podnoszących świadomość obywateli na temat różnych zjawisk społecznych, zwiększanie dostępności do usług socjalnych i podnoszenie ich jakości, rozwijanie i dostosowywanie infrastruktury instytucjonalnej do ujawnianych potrzeb.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264), uprzejmie proszę Panią Minister o przedstawienie stanowiska wobec sygnalizowanego problemu oraz rozważenie zasadności podjęcia stosownych działań.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

1/ Pani Katarzyna Ueberhan

Przewodnicząca Komisji Polityki Społecznej i Rodziny

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

e-PUAP

2/ Pani Janina Sagatowska

Przewodnicząca Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

e-PUAP