



Poznań, dnia 27 października 2026 r.

Stanowisko Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (UD315, wersja z 26 marca 2026 r.) wraz z propozycjami poprawek legislacyjnych

Niniejsze stanowisko Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (ZGWRP) stanowi techniczne opracowanie propozycji zmian legislacyjnych do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (UD315), w wersji z 26 marca 2026 r.

Celem stanowiska jest wskazanie rozwiązań, które pozwolą jednoznacznie określić gminę właściwą w sprawach osób kierowanych do domów pomocy społecznej, zapewnić spójność pomiędzy właściwością organu, obowiązkiem wydania decyzji i odpowiedzialnością finansową oraz ograniczyć ryzyko nieproporcjonalnego obciążania budżetów gmin.

Szczególne znaczenie ma sytuacja osób, których pobyt w domu pomocy społecznej poprzedzał wieloletni pobyt w wyspecjalizowanej placówce całodobowej, w tym placówce oświatowej, a ustanowienie opiekuna prawnego nastąpiło już w trakcie pobytu instytucjonalnego. W takich przypadkach ustalenie właściwości wyłącznie na podstawie miejsca zamieszkania bezpośrednio przed skierowaniem do DPS może prowadzić do obciążenia gminy siedziby placówki, mimo że nie była ona pierwotnym miejscem zamieszkania osoby wymagającej wsparcia.

1. Stanowisko obejmuje dziewięć propozycji poprawek:

- P1 — doprecyzowanie historycznego łącznika ustalania gminy właściwej;
- P2 — uregulowanie współdziałania i postępowania dowodowego przy ustalaniu właściwości;
- P3 — powiązanie właściwości miejscowej z kompetencją do wydania decyzji i obowiązkiem finansowania;
- P4 — ustanowienie mechanizmu udziału budżetu państwa w finansowaniu wydatków gmin;
- P5 — doprecyzowanie początku biegu dziesięcioletniego okresu dotyczącego określonych czynności prawnych dotyczących nieruchomości;
- P6 — wyłączenie ceny ustalonej przez podmiot prowadzący niepubliczny dom pomocy społecznej z podstawy odpłatności obciążającej gminę;
- P7 — ustanowienie przepisów przejściowych dla spraw w toku i osób już przebywających w domach;
- P8 — uzupełnienie mechanizmów kontroli oraz informacji udostępnianych w rejestrze domów pomocy społecznej;
- P9 — umożliwienie dochodzenia przez gminę zwrotu różnicy między średnim kosztem utrzymania a opłatą mieszkańca z masy spadkowej i od spadkobierców.

Proponowane brzmienia mają charakter postulatów de lege ferenda. Nie stanowią opisu obowiązującego prawa.

2. Podsumowanie proponowanych poprawek

Nr	Przedmiot	Znaczenie dla gmin
P1	Historyczny łącznik właściwości i skutki ustanowienia opiekuna w trakcie pobytu instytucjonalnego	Kluczowe — bez tej zmiany projekt może nie rozwiązać problemu gmin, na terenie których działają placówki oświatowe
P2	Współdziałanie podmiotów i postępowanie dowodowe	Kluczowe — określa skutki braku dokumentacji i zakres odpowiedzialności za jej przekazanie
P3	Spójność właściwości, decyzji i obowiązku finansowego	Kluczowe dla jednolitego stosowania przepisów
P4	Dotacja z budżetu państwa na pokrycie części wydatków gmin	Postulat finansowy o największym skutku fiskalnym
P5	Moment oceny dziesięcioletniego okresu	Doprecyzowanie warunkujące jednolite stosowanie przepisu
P6	Podstawa odpłatności w niepublicznych DPS	Kluczowe dla ochrony budżetów gmin przed nieprzejrzystym ustalaniem kosztów
P7	Zasady przejściowe i rozliczenia spraw już prowadzonych	Kluczowe dla praktycznego zastosowania nowych przepisów
P8	Kontrola podstaw kalkulacji kosztów i publikacja danych o DPS	Uzupełnienie zwiększające przejrzystość i wykonalność regulacji
P9	Zwrot wydatków z masy spadkowej i od spadkobierców	Kluczowe dla odzyskiwania środków bez skutku fiskalnego po stronie budżetu państwa

W razie ograniczonej możliwości uwzględnienia wszystkich propozycji Związek wskazuje następującą kolejność preferencji: P1, P2, P7, P9, P6, P3, P5, P4, P8.

Poprawki P1–P3 i P7 powinny być rozpatrywane łącznie jako zasadniczy mechanizm ustalania właściwości i obsługi spraw bieżących. P9 dotyczy odzyskiwania wydatków już poniesionych i nie wymaga rozstrzygnięć ustrojowych. P6 dotyczy odrębnego, lecz istotnego problemu ochrony finansów gmin i jest odporna na zarzut ingerencji w swobodę działalności gospodarczej.

3. Poprawka P1 — historyczny łącznik ustalania gminy właściwej

3.1. Problem wymagający rozwiązania

Projektowany art. 101 ust. 2b odwołuje się do miejsca zamieszkania osoby sprzed rozpoczęcia pobytu w domu pomocy społecznej. Rozwiązanie to może nie zapewnić ochrony gminom, na których terenie funkcjonują wyspecjalizowane placówki całodobowe, w szczególności placówki oświatowe.

Problem występuje zwłaszcza w sytuacji, gdy osoba została przyjęta do placówki z innej gminy, przebywała w niej przez wiele lat, a opiekuna prawnego ustanowiono dopiero w trakcie tego pobytu. Następnie osoba ta zostaje skierowana do DPS. Ustalenie właściwości wyłącznie na podstawie miejsca zamieszkania sprzed pobytu w DPS może utrwalić właściwość gminy siedziby wcześniejszej placówki. Projekt nie ustanawia jednoznacznej zasady odnoszącej się do całej sekwencji pobytów instytucjonalnych. Nie określa też dostatecznie, jak należy traktować przeniesienie pomiędzy placówkami, czasowy pobyt w podmiocie leczniczym ani okresowe przebywanie poza placówką bez zakończenia pobytu.

Osobnej regulacji wymaga sytuacja osób, które nie pozostają pod opieką prawną. Jeżeli problem ma być rozwiązany przez odwołanie do historycznego miejsca zamieszkania, zakres ochrony nie powinien zależeć wyłącznie od tego, czy i kiedy ustanowiono opiekuna.

3.2. Proponowane brzmienie

Proponuje się nadanie dodawanym przepisom art. 101 następującego brzmienia:

„2b¹. W przypadku osoby kierowanej do domu pomocy społecznej bezpośrednio po zakończeniu całodobowego pobytu w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, specjalnym ośrodku wychowawczym, placówce instytucjonalnej pieczy zastępczej, placówce zapewniającej całodobową opiekę albo innym domu pomocy społecznej, właściwa miejscowo jest gmina miejsca zamieszkania tej osoby przed rozpoczęciem nieprzerwanego pobytu w tych jednostkach.

Przeniesienie pomiędzy jednostkami, czasowy pobyt w podmiocie leczniczym oraz czasowe przebywanie poza jednostką bez zakończenia pobytu nie przerywają jego ciągłości.

Przepis stosuje się również do osoby ubiegającej się o skierowanie do domu, w którym przebywała na podstawie umowy cywilnej, po objęciu prowadzenia tego domu zleceniem organu jednostki samorządu terytorialnego albo po przejęciu jego prowadzenia przez tę jednostkę.

2b². Ustanowienie albo zmiana opiekuna prawnego w czasie pobytu, o którym mowa w ust. 2b¹, nie powoduje zmiany gminy właściwej na podstawie tego przepisu. Miejsce zamieszkania sprzed rozpoczęcia pobytu ustala się bez uwzględniania zmian wynikających wyłącznie z ustanowienia takiej opieki. Przepis ust. 2b¹ stosuje się również przy zmianie domu pomocy społecznej.”

3.3. Zakres zastosowania i granice regulacji

Proponowana zmiana ma służyć ustalaniu właściwości w przypadkach kontynuacji pobytu instytucjonalnego, w których osoba nie podjęła samodzielnego życia poza placówkami.

Nie powinna obejmować sytuacji, w której po opuszczeniu placówki osoba przez dłuższy czas prowadziła samodzielne życie w innej gminie, a dopiero później wystąpiła o skierowanie do DPS. W takim przypadku historyczny pobyt w placówce nie powinien sam w sobie przesądzać o właściwości. Wymaga również jednoznacznego określenia, kiedy pobyt uznaje się za zakończony. Użycie sformułowania „bezpośrednio po zakończeniu” przy jednoczesnym ustanowieniu zasady nieprzerwanego pobytu może prowadzić do wątpliwości, jeżeli pomiędzy pobytami wystąpi przerwa o charakterze organizacyjnym, zdrowotnym lub faktycznym.

Z tego względu przed przyjęciem przepisu należy doprecyzować, czy ciągłość przerywa wyłącznie rzeczywiste opuszczenie systemu opieki instytucjonalnej i rozpoczęcie samodzielnego życia, czy również inne zdarzenia. Nie powinno się pozostawiać tego zagadnienia wyłącznie praktyce poszczególnych organów.

Proponowany przepis nie zmienia ogólnej cywilnoprawnej kategorii miejsca zamieszkania. Ustanawia szczególną regułę ustalania właściwości organu na potrzeby postępowania w sprawie skierowania i odpłatności za pobyt w DPS. Jego relacja do art. 27 Kodeksu cywilnego wymaga jednak jednoznacznego ujęcia w ustawie, tak aby nie powstawały wątpliwości co do zakresu wyjątku.

3.4. Uzasadnienie

Poprawka P1 jest warunkiem skuteczności pozostałych propozycji. Bez prawidłowego określenia historycznego łącznika zmiana zasad dowodowych, finansowania i rozliczeń przejściowych nie zapewni ochrony gminom, których problem dotyczy.

Związek podkreśla, że celem poprawki nie jest ograniczenie dostępu do pomocy społecznej ani przenoszenie mieszkańców pomiędzy placówkami. Celem jest takie ustalenie właściwości, aby odpowiedzialność gminy nie wynikała wyłącznie ze zdarzeń organizacyjnych związanych z wieloletnim pobytem osoby w placówce na terenie tej gminy.

4. Poprawka P2 — współdziałanie i postępowanie dowodowe przy ustalaniu właściwości

4.1. Problem wymagający rozwiązania

Projektowany art. 101 ust. 2b³ przewiduje rozwiązanie na wypadek, gdy nie można ustalić gminy właściwej. Nie rozstrzyga jednak wystarczająco szczegółowo, jakie działania należy podjąć przed stwierdzeniem tej niemożności ani kto powinien ponosić konsekwencje braku dokumentacji.

Ustalenie miejsca zamieszkania sprzed rozpoczęcia pobytu instytucjonalnego może wymagać sięgnięcia do dokumentów sprzed wielu lat. Dokumentacja może być niekompletna, mogła zostać przekazana innym podmiotom albo nie być już dostępna.

Gmina miejsca pobytu nie powinna ponosić wyłącznego ciężaru poszukiwania dokumentów, do których nie ma dostępu, ani odpowiadać za brak współdziałania podmiotów, które przyjmowały osobę do placówki lub kierowały ją do kolejnych jednostek.

4.2. Proponowane brzmienie

„2b³. Jeżeli po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego nie można ustalić gminy właściwej na podstawie ust. 2b¹, skierowanie, ustalenie odpłatności i zapewnienie finansowania wykonuje gmina miejsca pobytu jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

Obowiązek współdziałania w ustaleniu właściwości ciąży również na jednostkach, w których osoba przebywała, oraz na organach, które kierowały ją do tych jednostek.”

4.3. Obowiązek przekazania dokumentacji

Proponuje się ponadto dodanie przepisu regulującego obowiązek przekazania informacji i dokumentów: *„Podmiot, który przyjął osobę do pierwszej z jednostek, o których mowa w ust. 2b¹, jest obowiązany do przekazania organowi gminy miejsca pobytu posiadanych dokumentów i informacji dotyczących miejsca zamieszkania tej osoby przed przyjęciem. Obowiązek ten obejmuje również wskazanie podmiotu, któremu dokumentacja została przekazana, jeżeli podmiot przyjmujący nie posiada jej już w swoim zasobie.*

Niewykonanie obowiązku, o którym mowa w zdaniu pierwszym, nie wstrzymuje postępowania. Organ ustala stan faktyczny na podstawie całokształtu materiału dowodowego, w tym informacji pochodzących z rejestrów publicznych.”

4.4. Skutek braku możliwości ustalenia gminy

Samo wprowadzenie obowiązku współdziałania nie rozstrzyga wszystkich przypadków, w których mimo podjętych działań nie można ustalić gminy historycznej. Ustawa powinna wskazywać, że po udokumentowanym przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego uruchamiany jest mechanizm zastępczy przewidziany w ust. 2b³.

Nie należy jednak automatycznie utożsamiać braku jednego dokumentu z niewykazaniem miejsca zamieszkania. Organ powinien mieć możliwość oceny całego zebranego materiału, w tym informacji pochodzących z innych dokumentów i rejestrów. Z drugiej strony obowiązek współdziałania musi mieć określony skutek — bez niego pozostaje przepisem bez sankcji. Proponowane zdanie drugie w ust. 4.3 rozstrzyga, że niewykonanie obowiązku nie blokuje postępowania, a ciężar dowodu nie przenosi się na gminę miejsca pobytu w sposób automatyczny.

4.5. Uzasadnienie

Poprawka ma zapobiec sytuacji, w której brak dokumentacji prowadzi do trwałego przeniesienia ciężaru organizacyjnego i finansowego na gminę miejsca pobytu, mimo że nie miała ona wpływu na powstanie braków dowodowych.

Jednocześnie nie powinna prowadzić do odmowy lub przerwania świadczenia. Mechanizm zastępczy ma zapewnić ciągłość pomocy, a spór o właściwość i finansowanie powinien być rozstrzygany między właściwymi organami.

Z uwagi na możliwość objęcia obowiązkiem współdziałania także podmiotów niepublicznych, zakres tego obowiązku, jego podstawa ustawowa oraz skutki niewykonania powinny zostać sformułowane w sposób jednoznaczny.

5. Poprawka P3 — powiązanie właściwości z decyzją i obowiązkiem finansowym

5.1. Problem wymagający rozwiązania

Sama zmiana zasad ustalania właściwości miejscowej nie przesądza jednoznacznie, który organ ma wydać decyzję i która gmina ma ponosić wydatki związane z pobytem w DPS.

Art. 61 ustawy odwołuje się do gminy kierującej, a art. 101 ust. 6 zachowuje regułę właściwości związaną z wcześniejszym skierowaniem. Wprowadzenie nowego historycznego łącznika bez odpowiedniego dostosowania tych przepisów może prowadzić do rozbieżności pomiędzy organem prowadzącym sprawę a gminą obciążoną finansowo.

Problem dotyczy zwłaszcza osób już skierowanych i przebywających w DPS w dniu wejścia w życie nowelizacji.

5.2. Proponowane zmiany

1. W art. 61 proponuje się dodanie normy:
„W przypadkach, o których mowa w art. 101 ust. 2b¹ i 2b², obowiązek gminy określony w ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 3 obciąża gminę właściwą na podstawie tych przepisów.”
2. W art. 101 ust. 6 proponuje się następujące brzmienie:
*„6. Z zastrzeżeniem ust. 2b¹–2b³, dla mieszkańca domu pomocy społecznej lub osoby korzystającej z usług rodzinnego domu pomocy właściwa jest gmina, która skierowała mieszkańca lub osobę do tej jednostki.
Przepis ust. 6 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się również do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie, z tym że decyzje o skierowaniu i umieszczeniu wydane przed tym dniem zachowują moc, a zmiana gminy właściwej następuje w trybie ustalenia wysokości opłaty na przyszłość.”*
3. W art. 59 ust. 1 proponuje się dodanie zdania:
„W przypadkach, o których mowa w art. 101 ust. 2b¹–2b³, decyzję o skierowaniu oraz decyzję ustalającą opłatę wydaje organ gminy właściwej na podstawie tych przepisów.”

5.3. Uzasadnienie

Kompetencja do prowadzenia sprawy, wydania decyzji i ustalenia odpłatności powinna odpowiadać ustawowo określonej odpowiedzialności finansowej.

W przeciwnym razie zmiana właściwości może wywołać spór pomiędzy gminami, a osoba wymagająca pomocy może zostać objęta postępowaniem prowadzonym przez organ, który nie ponosi ostatecznego ciężaru finansowego.

Projektowana norma nie prowadzi do wzruszania decyzji o skierowaniu wydanych przed dniem wejścia w życie nowelizacji. Jej skutek ogranicza się do ustalenia organu właściwego na przyszłość oraz do rozliczeń między gminami za okres od dnia wejścia w życie ustawy.

Ostateczna redakcja poprawki powinna zostać zweryfikowana z pełnym brzmieniem art. 59, art. 61 i art. 101, w szczególności pod kątem relacji do decyzji już wydanych, przepisów o zmianie lub uchyleniu decyzji oraz zasad przejścia sprawy przez nowy organ.

6. Poprawka P4 — udział budżetu państwa w finansowaniu wydatków gmin w przypadkach objętych art. 101 ust. 2b¹–2b³

6.1. Problem wymagający rozwiązania

Art. 115 ustawy przewiduje instrument dofinansowania zadań, ale samo istnienie tego instrumentu nie zapewnia gminie stabilnego pokrycia wydatków związanych z obowiązkową dopłatą do pobytu mieszkańca w DPS.

Zmiana właściwości może przesunąć wydatek pomiędzy gminami, nie ograniczając łącznego obciążenia samorządów. W szczególności problem pozostaje aktualny w przypadkach, w których mieszkaniowiec nie ma wystarczających środków własnych ani osób zobowiązanych do ponoszenia opłat.

Związek postuluje zatem rozważenie obligatoryjnego mechanizmu udziału budżetu państwa w finansowaniu wydatków gmin wynikających z przypadków objętych proponowanym historycznym łącznikiem.

6.2. Proponowane brzmienie — nowy art. 115b

„Art. 115b.

1. Gmina właściwa na podstawie art. 101 ust. 2b¹ i 2b² otrzymuje dotację celową z budżetu państwa na pokrycie 80% wydatków poniesionych na opłatę za pobyt osoby w domu pomocy społecznej, ustaloną zgodnie z art. 61 ust. 2 pkt 3, a w przypadku art. 65 ust. 2 — zgodnie z umową zawartą na podstawie tego przepisu.

1a. Gmina, o której mowa w art. 101 ust. 2b³, otrzymuje dotację celową z budżetu państwa na pokrycie 80% wydatków poniesionych na opłatę za pobyt osoby w domu pomocy społecznej, ustaloną zgodnie z art. 61 ust. 2 pkt 3, a w przypadku art. 65 ust. 2 — zgodnie z umową zawartą na podstawie tego przepisu.

2. Dotację przyznaje wojewoda właściwy dla gminy, na jej wniosek zawierający wykaz osób objętych finansowaniem, podstawy ustalenia właściwości oraz wysokość wydatków, po odliczeniu środków otrzymanych na ten sam cel z innych źródeł publicznych. Dotację przekazuje się kwartalnie w formie zaliczek, z rozliczeniem rzeczywiście poniesionych wydatków po zakończeniu roku.

3. W przypadku określonym w art. 101 ust. 2b³ dotacja obejmuje pozostałe 20% wydatków gminy na dopłatę do pobytu oraz uzasadnione koszty obsługi zadania zleconego.

4. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, terminy i sposób składania wniosków, przekazywania i rozliczania dotacji oraz zakres dokumentacji, uwzględniając potrzebę zapewnienia ciągłości opieki, terminowego finansowania i ochrony danych osobowych.”

6.3. Uzasadnienie i warunki przyjęcia

Mechanizm zaliczkowy ma ograniczyć konieczność finansowania przez gminę pełnej kwoty dopłaty ze środków własnych do czasu późniejszego rozliczenia dotacji. Rozliczenie roczne powinno opierać się na rzeczywiście poniesionych wydatkach i uwzględniać środki otrzymane na ten sam cel z innych źródeł publicznych.

Rozdzielenie na dwa ustępy jest konieczne, ponieważ art. 101 ust. 2b¹–2b² oraz ust. 2b³ obejmują różne stany faktyczne — ustalenie gminy historycznej oraz jego niemożność. Odesłanie wyłącznie do ust. 2b¹ i 2b² pozostawiłoby poza mechanizmem finansowania właśnie te przypadki, w których ustalenie właściwości okazało się niemożliwe, a więc sytuacje o największym ryzyku dla gminy miejsca pobytu.

W przypadku, w którym gmina wykonuje zadanie jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, konieczne jest odrębne określenie zasad pokrycia wydatków oraz kosztów obsługi. Z tego względu ust. 3 został ograniczony do pozostałej części wydatków, tak aby nie finansować dwukrotnie tego samego zakresu.

6.4. Ocena skutków fiskalnych

Poprawka P4 jest jedyną propozycją o istotnym skutku dla budżetu państwa. Wymaga rozstrzygnięcia rządowego co do źródła finansowania, wysokości udziału oraz ujęcia skutków w ocenie skutków regulacji. Jej nieuwzględnienie nie powinno blokować przyjęcia pozostałych poprawek, ponieważ P5–P9 oraz P2–P3 nie powodują skutków po stronie budżetu państwa, a P1 zmienia wyłącznie rozkład obciążenia między jednostkami samorządu terytorialnego.

7. Poprawka P5 — moment oceny dziesięcioletniego okresu

7.1. Problem wymagający rozwiązania

Art. 1 pkt 28 projektu dodaje art. 61 ust. 1 pkt 1a, obejmując osoby obdarowane nieruchomością oraz nabywców nieruchomości na podstawie umowy dożywocia, jeżeli czynności dokonano przed mniej niż dziesięciu laty, licząc wstecz od dnia zawarcia tych umów.

Punkt odniesienia biegu okresu został określony przez odesłanie do dnia zawarcia umowy, a nie do zdarzenia, względem którego dokonuje się ustalenia kręgu zobowiązanych. W praktyce ten sam stosunek może podlegać różnym ocenom w zależności od dnia wydania decyzji o skierowaniu, od dnia ustalenia odpłatności oraz od zmiany stanu sprawy w postępowaniu odwoławczym.

Powstaje również wątpliwość, czy bieg okresu liczy się dla wszystkich zobowiązanych jednakowo, gdy umów było kilka.

7.2. Proponowane brzmienie

„1a) inna pełnoletnia: a) osoba obdarowana nieruchomością, b) osoba, która nabyła nieruchomość na podstawie umowy dożywocia — jeżeli do dnia wydania decyzji w sprawie skierowania do domu pomocy społecznej albo do dnia ustalenia wysokości opłaty za pobyt, w zależności od tego, która z tych czynności nastąpiła później, od dnia zawarcia takiej umowy upłynęło mniej niż dziesięć lat.”

7.3. Uzasadnienie

Propozycja nie zmienia zakresu podmiotowego regulacji ani długości okresu. Zmienia wyłącznie punkt odniesienia, czyniąc go jednym i oznaczonym zdarzeniem w postępowaniu, co usuwa wątpliwość interpretacyjną i umożliwia jednolite traktowanie spraw w skali kraju.

Przyjęcie momentu późniejszej z dwóch czynności odpowiada praktyce postępowania. Ustalenie kręgu osób zobowiązanych następuje bowiem na etapie ustalania wysokości opłaty, a nie na etapie skierowania, i obejmuje stan sprawy na dzień rozstrzygnięcia o opłacie. Odmienna konstrukcja — odwołanie do dnia skierowania — prowadziłyby do pomijania przysporzeń dokonanych po skierowaniu, a przed ustaleniem opłaty.

8. Poprawka P6 — wyłączenie ceny podmiotu prowadzącego niepubliczny DPS z podstawy odpłatności

8.1. Problem wymagający rozwiązania

Projekt nie reguluje podstawy ustalania odpłatności obciążającej gminę w domu pomocy społecznej prowadzonym przez podmiot inny niż jednostka samorządu terytorialnego.

Art. 60 ustawy przewiduje w tym zakresie mechanizm gwarancyjny: średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca ustala i ogłasza, w drodze zarządzenia, w wojewódzkim dzienniku urzędowym, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego. Konstrukcja ta wyznacza maksymalną wysokość obciążenia budżetu publicznego kwotą urzędową, publikowaną i podlegającą kontroli.

W domach prowadzonych przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego mechanizm ten nie znajduje zastosowania. Cenę pobytu ustala podmiot prowadzący placówkę, samodzielnie i bez kontroli zewnętrznej, a gmina — jako podmiot ostatniej instancji w kaskadzie z art. 61 ustawy — pokrywa różnicę między tą ceną a opłatą mieszkańca.

Projekt rozszerza zakres kontroli wojewody o domy pomocy społecznej prowadzone przez podmioty niepubliczne nie na zlecenie jednostki samorządu terytorialnego, obejmując kontrolę jakości usług i zgodności zatrudnienia pracowników z wymaganymi kwalifikacjami. Rozszerzenie nadzoru nad jakością usług nie usuwa jednak wady konstrukcji odpłatności.

W konsekwencji o wysokości obciążenia budżetu publicznego decyduje jednostronnie podmiot, który jest beneficjentem tego obciążenia.

8.2. Proponowane brzmienie (wariant podstawowy) — zmiana w art. 61

„Podstawą ustalenia wysokości opłaty wnoszonej przez gminę, o której mowa w ust. 2 pkt 3, nie może być cena ustalona przez podmiot prowadzący dom niebędący jednostką samorządu terytorialnego.”

Uzasadnienie: norma o charakterze zakazowym nie wymaga tworzenia nowej architektury ustalania kosztu przez jednostkę samorządu terytorialnego dla domu, nad którym żadna jednostka nie sprawuje zlecenia. Jest zarazem odporna na zarzut ingerencji w swobodę działalności gospodarczej podmiotu prowadzącego placówkę, ponieważ nie nakazuje ustalania ceny, lecz wyłącznie odmawia jej skutku wobec budżetu gminy.

8.3. Wariant rozszerzony — zmiana w art. 60

Jeżeli ustawodawca uzna za właściwe szersze uregulowanie, proponuje się dodanie przepisu o następującym brzmieniu:

„W przypadku domu pomocy społecznej prowadzonego przez podmiot inny niż jednostka samorządu terytorialnego średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca, stanowiący podstawę ustalenia opłaty wnoszonej przez gminę, ustala się w wysokości średniej wojewódzkiej kwoty średniego kosztu utrzymania w domach pomocy społecznej danego typu, a jeżeli takiego typu nie ma na terenie województwa — w wysokości średniej wojewódzkiej kwoty średniego kosztu utrzymania w domach pomocy społecznej.”

Wariant podstawowy jest korzystniejszy z uwagi na prostotę i mniejsze ryzyko wątpliwości w stosowaniu. Wariant rozszerzony wymaga rozstrzygnięcia, który organ ustala i ogłasza koszt dla domu niepublicznego, i z tego względu powinien być procedowany łącznie z przepisem wskazującym ten organ.

8.4. Charakter kwoty, o której mowa w art. 60

Kwota, o której mowa w art. 60, stanowi limit odpłatności, nie jej podstawę. Wynika to wprost z art. 61 ust. 2 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym gmina wnosi opłatę w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania a opłatami wnoszonymi przez pozostałe osoby zobowiązane. Jeżeli opłaty te przewyższają średni koszt utrzymania, obowiązek gminy nie powstaje.

Rozstrzygnięcie to nie pozostawia wątpliwości co do konstrukcji przepisu i powinno zostać uwzględnione przy redakcji zarówno wariantu podstawowego, jak i rozszerzonego.

9. Poprawka P7 — przepisy przejściowe

9.1. Problem wymagający rozwiązania

Przepisy końcowe projektu regulują zachowanie dotychczasowych strategii, sytuację pracowników ośrodków interwencji kryzysowej oraz obowiązywanie części aktów wykonawczych. Nie przewidują szczególnej regulacji przejścia finansowania wskutek projektowanego art. 101 ust. 2b. Nie wskazują też zasad objęcia nową normą osoby pozostającej w tym samym domu podczas jego przekształcenia z placówki prywatnej w publiczną.

Szczególnego rozważenia wymaga przypadek pobytu na podstawie umowy cywilnej, poprzedzającego objęcie domu publicznym systemem. Art. 101 ust. 2a ustawy odwołuje się do miejsca zamieszkania sprzed pobytu umownego. Jeżeli wówczas opiekun zamieszkiwał w gminie siedziby wcześniejszej placówki, zarówno obowiązujący przepis, jak i projektowany ust. 2b mogą zachować właściwość tej gminy. Zmiana modelu prowadzenia domu nie cofnie łącznika do okresu sprzed pobytu w ośrodku.

9.2. Proponowane brzmienie

„Nowe zasady finansowania stosuje się do wydatków dotyczących okresów od dnia wejścia w życie ustawy, także w odniesieniu do osób skierowanych wcześniej oraz osób przebywających na podstawie umowy cywilnej w domu następnie objętym zleceniem jednostki samorządu terytorialnego lub przejętym przez tę jednostkę.

Decyzje o skierowaniu i umieszczeniu zachowują moc. Ustalenie albo zmiana gminy właściwej nie powoduje przerwania świadczenia ani zmiany miejsca jego udzielania. Organ dotychczas właściwy przekazuje dokumentację i zapewnia kontynuację pomocy do czasu przejęcia sprawy.

Udokumentowane wydatki za okres przejściowy podlegają rozliczeniu pomiędzy właściwymi organami albo refundacji z budżetu państwa. Nie dokonuje się ponownego rozliczenia wydatków dotyczących okresów sprzed wejścia ustawy w życie. Objęcie domu publicznym systemem nie przenosi na gminę zobowiązań cywilnoprawnych mieszkańców powstałych przed skierowaniem.”

9.3. Uwagi wykonawcze

Ustawa powinna wskazać tryb i termin dostosowania decyzji bez uzależniania go od zgody strony na podstawie ogólnych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, określić organ prowadzący sprawę w okresie sporu oraz zapobiegać równoczesnemu finansowaniu jednego pobytu przez dwie gminy.

Zdanie ostatnie jest istotne dla ochrony gminy przed przejęciem długu prywatnego. Odrębne pozostaje rozróżnienie między przejęciem finansowania świadczeń przyszłych a odpowiedzialnością za zobowiązania powstałe przed skierowaniem.

Rozwiązania odnoszące się do osób małoletnich wymagają spójności z ostatecznym kształtem art. 54 ustawy oraz ze zmianą w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego. Projekt nie zawiera wystarczająco szczegółowych rozwiązań dotyczących małoletnich już przebywających w domu pomocy społecznej oraz wykonania wcześniej wydanych orzeczeń o przyjęciu; z projektu nie można wywodzić automatycznego obowiązku usunięcia dotychczasowych mieszkańców.

10. Poprawka P8 — wykonalność mechanizmu

10.1. Kontrola domów niepublicznych

Art. 1 pkt 12 projektu rozszerza zakres kontroli wojewody o domy pomocy społecznej prowadzone przez podmioty niepubliczne nie na zlecenie jednostki samorządu terytorialnego, obejmując kontrolę jakości usług i zgodności zatrudnienia pracowników z wymaganymi kwalifikacjami. Związek popiera tę zmianę i postuluje jej uzupełnienie o kontrolę prawidłowości ustalania i waloryzacji kosztu

utrzymania mieszkańca, jeżeli koszt ten stanowi podstawę rozliczeń z jednostką samorządu terytorialnego — w tym w trybie art. 65 ust. 2 ustawy.

Uzasadnienie: skoro dopłata gminy może być ustalana na podstawie umowy, nadzór nad jej podstawą kalkulacyjną mieści się w zakresie kontroli prawidłowości wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej i nie wymaga tworzenia nowego organu.

10.2. Publikacja danych w rejestrze domów

Art. 1 pkt 27 projektu zmienia art. 57 ustawy, m.in. w zakresie prowadzenia rejestru domów pomocy społecznej przy użyciu systemu teleinformatycznego udostępnianego przez ministra. Związek postuluje, aby rejestr obejmował wskazanie, czy dom jest prowadzony na zlecenie jednostki samorządu terytorialnego, oraz wskazanie organu, który ustalił i ogłosił średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca, a także roku i dziennika urzędowego publikacji.

Uzasadnienie: informacje te są niezbędne gminom do ustalenia podstawy odpłatności oraz do rozstrzygnięcia, który reżim odpłatności stosuje się do danej placówki, i nie dotyczą danych osobowych. Publikacja ułatwia wykonanie obowiązków przez gminy i eliminuje spory o podstawę ustalenia kosztu.

11. Poprawka P9 — zwrot wydatków z masy spadkowej i od spadkobierców

11.1. Problem wymagający rozwiązania

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy obowiązek ponoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej spoczywa kolejno na mieszkańcu domu, jego małżonku i zstępnych przed wstępnymi, a w dalszej kolejności — na gminie, z której osoba została skierowana. Jeżeli pozostała część kosztu nie znajduje pokrycia w opłatach osób z kręgu rodzinnego, różnicę pokrywa gmina.

Art. 96 ust. 1 ustawy nie przewiduje jednak możliwości dochodzenia przez gminę zwrotu tej różnicy — ani od spadkobierców mieszkańca, ani z jego majątku — jeżeli osoba ta regularnie wносиła należne 70% dochodu. W konsekwencji nawet wtedy, gdy mieszkaniiec domu posiadał majątek — gospodarstwo rolne, nieruchomości — majątek ten po jego śmierci przechodzi na spadkobierców, którzy nie uczestniczyli w kosztach jego utrzymania, podczas gdy gmina przez wiele lat ponosiła wydatki z własnego budżetu.

Projektowany art. 103 ust. 1 zawiera ponadto wyłączenie stosowania art. 96 ust. 1 pkt 3, co działa w kierunku przeciwnym do postulowanego rozwiązania.

Skalę zjawiska ilustrują dane Gminy Radzanowo: w 2024 r. roczny koszt pobytu mieszkańców domu pomocy społecznej ponoszony przez gminę wyniósł 533 978 zł, przy średnim miesięcznym koszcie utrzymania jednego mieszkańca w wysokości 6 068 zł; w 2025 r. koszt ten wzrósł do 6 609 zł miesięcznie na osobę.

11.2. Proponowane brzmienie

W art. 96 po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu:

„1a. W przypadku gdy osoba korzystająca ze świadczeń pomocy społecznej przebywała w domu pomocy społecznej i ponosiła odpłatność w wysokości określonej w art. 61 ust. 2 pkt 1, gmina, która poniosła wydatki z tytułu różnicy między średnim kosztem utrzymania w domu pomocy społecznej a odpłatnością wnoszoną przez tę osobę, może dochodzić zwrotu poniesionych wydatków: 1) z masy spadkowej po tej osobie, 2) od spadkobierców, którzy przyjęli spadek, do wysokości udziału przypadającego im w spadku.

1b. Przepisy ust. 1a stosuje się niezależnie od tego, czy osoba przebywająca w domu pomocy społecznej wywodziła się z obowiązku uiszczania opłat, o których mowa w art. 61 ust. 2 pkt 1.”

W zakresie, w jakim proponowana zmiana dotyczy zagadnień spadkowych i cywilnoprawnych, jej ostateczne brzmienie wymaga uzgodnienia z Ministerstwem Sprawiedliwości.

11.3. Uzasadnienie

Poprawka umożliwia odzyskanie części środków publicznych wydatkowanych na długoterminową opiekę i nie powoduje skutków po stronie budżetu państwa. Rozwiązanie jest zgodne z zasadą pomocniczości oraz zasadą współodpowiedzialności za finansowanie świadczeń pomocy społecznej, wyrażonymi w art. 2 ust. 1 i art. 3 ustawy, a także z zasadą gospodarności w wydatkowaniu środków publicznych. Nie ogranicza przy tym prawa osób potrzebujących do korzystania z pomocy społecznej.

12. Argumenty na rzecz przyjęcia poprawek

Projekt rozszerza kontrolę wojewody o domy prowadzone przez podmioty niepubliczne, co oznacza uznanie przez projektodawcę, że placówki te wymagają nadzoru. Poprawka P6 stanowi dopełnienie tego kierunku w sferze finansowej, a nie nową politykę.

Poprawka P1 wzmacnia, a nie osłabia, ochronę osób wymagających wsparcia: ustalenie właściwej gminy nie zmienia dostępu do świadczenia i nie powoduje przenoszenia mieszkańca między placówkami z przyczyn finansowych.

Poprawka P2 nie nakłada na podmioty niepubliczne obowiązków finansowych. Ogranicza się do współdziałania w ustaleniu właściwości, przy czym skutek niedopełnienia tego obowiązku nie prowadzi do odmowy świadczenia.

Poprawki P1–P3, P5–P9 nie powodują skutków fiskalnych po stronie budżetu państwa. Jedyną poprawką o takim skutku jest P4, którą Związek przedstawia odrębnie, wraz z własną kolejnością preferencji.

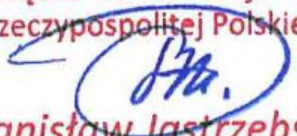
Projektowana pełnoletność jako przesłanka przyjęcia, a także zmiany w zakresie deinstytucjonalizacji wymagają oceny skutków dla domów przeznaczonych również dla dzieci i młodzieży. Związek nie kwestionuje kierunku deinstytucjonalizacji, wskazuje natomiast, że zastąpienie świadczenia całodobowego formą o niższej intensywności nie może następować bez zapewnienia usług odpowiadających rzeczywistym potrzebom osoby, a wyłączenie formy wsparcia bez przypisania obowiązku finansowania alternatywy nie usuwa koncentracji kosztów.

13. Wnioski

1. Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej wnosi o uwzględnienie w projekcie poprawek P1–P9 w brzmieniu przedstawionym w pkt 3–11, w kolejności preferencji wskazanej w pkt 2.
2. Poprawka P1 jest warunkiem skuteczności projektowanego art. 101 ust. 2b. Bez rozciągnięcia historycznego łącznika na okres poprzedzający nieprzerwany pobyt instytucjonalny przepis nie chroni gmin, na których terenie działają placówki oświatowe.
3. Poprawka P2 powinna zostać rozpatrzona łącznie z P1, ponieważ bez rozstrzygnięcia rozkładu ciężaru dowodu mechanizm finansowania zastępczego będzie uruchamiany w sposób zależny od stanu dokumentacji znajdującej się w dyspozycji innych podmiotów.
4. Poprawka P7 powinna obejmować osoby skierowane wcześniej oraz osoby przebywające w domu na podstawie umowy cywilnej przed jego objęciem zleceniem jednostki samorządu terytorialnego, z jednoczesnym wyłączeniem ponownego rozliczania wydatków z okresów wcześniejszych.
5. Poprawka P9 powinna zostać rozpatrzona łącznie z pozostałymi poprawkami. Postulat zmiany art. 96 nie jest objęty zakresem projektu i wymaga odrębnej inicjatywy legislacyjnej, prowadzonej równolegle.
6. Poprawka P4 wymaga rozstrzygnięcia rządowego co do źródła finansowania i umieszczenia w ocenie skutków regulacji. Jej nieuwzględnienie nie usuwa potrzeby przyjęcia poprawek P1–P3 oraz P5–P9.

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej deklaruje udział w dalszych pracach nad projektem, w tym w konferencjach uzgodnieniowych i konsultacjach legislacyjnych, oraz gotowość przedstawienia danych o skali obciążeń zebranych od gmin członkowskich.

Związek podkreśla, że celem przedstawionych propozycji nie jest ograniczenie dostępu do pomocy społecznej ani przeniesienie kosztów na osoby wymagające wsparcia. Celem jest ustanowienie przejrzystych, wykonalnych i sprawiedliwych zasad ustalania właściwości oraz finansowania pobytu w domach pomocy społecznej, z poszanowaniem odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego.

Przewodniczący Zarządu
Związku Gmin Wiejskich
Rzeczypospolitej Polskiej

Stanisław Jastrzębski