



SYLWIA ŁAKOMA\*

## PRYZNAWANIE ŚWIADCZEŃ NIEPIENIĘŻNYCH Z POMOCY SPOŁECZNEJ W ŚWIELE ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH – ZAGADNIENIA WYBRANE

### ABSTRAKT

Przyznawanie świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej, w szczególności usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, jak również usługi w postaci umieszczenia w domu pomocy społecznej wielokrotnie było przedmiotem zainteresowania sądów administracyjnych. Analiza orzecznictwa tychże sądów pozwala na wysnucie wniosku, że przyznawanie wskazanych usług opiera się na zasadzie pomocniczości. Zasada ta odgrywa tu kluczową rolę. Jest ona respektowana zarówno na etapie przyznawania tych świadczeń, jak i korzystania z nich przez osoby uprawnione. Wykorzystane w niniejszym opracowaniu orzecznictwo potwierdza, iż wskazane usługi mogą być przyznane wyłącznie osobom, które spełniają określone w ustawie wymogi. Przy czym elementem wspólnym jest tu niemożność zaspokojenia własnym staraniem swoich potrzeb, przy równoczesnej niemożności skorzystania z pomocy osób z najbliższego otoczenia, zwłaszcza rodziny, co może wynikać z różnych powodów. Wskazana zasada jest uwzględniana również na etapie korzystania z usług. Przejawia się ona m.in. w określeniu przez organ rodzaju, zakresu i formy udzielonej pomocy. W praktyce oznacza, to iż subiektywne odczucia osoby zainteresowanej, jak również jej oczekiwania nie mają wpływu na decyzję organu, który rzecz jasna kieruje się indywidualnymi potrzebami osoby, jednakże ustalonymi w sposób obiektywny, mając jednocześnie na uwadze także ogólne zasady i cele pomocy społecznej, jak również swoje możliwości w zakresie udzielenia pomocy. Zasada pomocniczości ma swoje odzwierciedlenie także w konieczności ponoszenia odpłatności za usługi (jak i w zakresie

---

\* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji; ORCID <https://orcid.org/0000-0002-2521-2515>

korzystania ze zwolnień). Do odpłatności tej zobligowane są przede wszystkim osoby korzystające z usług. Odpowiedzialność innych podmiotów zachodzi wyjątkowo, co także odpowiada zasadzie pomocniczości.

**SŁOWA KLUCZOWE:** świadczenia niepieniężne z pomocy społecznej, usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, domy pomocy społecznej, zasada pomocniczości

## WSTĘP

Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 1507 z późn. zm.; dalej: u.p.s.) dokonała dychotomicznego podziału świadczeń z pomocy społecznej na: pieniężne i niepieniężne (art. 36). Do pierwszej grupy zalicza się w szczególności różnego rodzaju zasiłki. Z kolei grupa świadczeń niepieniężnych pozwala wyodrębnić w swojej strukturze pomoc rzeczową i usługi. Te ostatnie, w postaci usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych oraz domów pomocy społecznej, są przedmiotem zainteresowania niniejszego opracowania z punktu widzenia orzecznictwa sądów administracyjnych, w aspekcie ich przyznawania. Biorąc pod uwagę prawną regulację przesłanek do uzyskania świadczeń niepieniężnych, w tym przedmiotowych usług oraz zasady roszczeniowości i uznaniowości, można wskazać na świadczenia obligatoryjne i fakultatywne. Dalszego rozróżnienia można dokonać w zależności od miejsca wykonywania usług. Świadczenia udzielane w miejscu zamieszkania (pobytu) osoby lub rodziny zaliczane są do pomocy środowiskowej. W tej grupie mogą się mieścić m.in. usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, chociaż nie zawsze tak być musi. Natomiast w przypadku umieszczenia osoby na pobyt całodobowy w określonej placówce pomocy społecznej, mamy do czynienia z pomocą zakładową, której przykładem są domy pomocy społecznej (zob. Sierpowska, 2008, s. 117). Należy przy tym zauważyć, że obok zaproponowanego powyżej podziału, w literaturze przedmiotu, można spotkać się z różnymi, innymi klasyfikacjami świadczeń z pomocy społecznej, w tym także świadczeń niepieniężnych, dokonanymi przy użyciu zróżnicowanych kryteriów (zob. np.: Maciejko, 2010a, s. 232; Nitecki, 2008, Sierpowska, 2017a).

Analizując przepisy ustawy o pomocy społecznej, w zakresie przyznawania wskazanych usług, uwagę zwraca ich subsydiarny – w stosunku do aktywności samego zainteresowanego – charakter. Udzielanie tych usług odbywa się z respektowaniem zasady pomocniczości (subsydiarności), co

potwierdza także analiza orzecznictwa sądów administracyjnych. Wskazana zasada wynika z art. 2 ust. 1 u.p.s. Zgodnie z nim, pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. Celem tej pomocy nie jest jednak stałe dostarczanie środków utrzymania i zastępowanie osobistej aktywności osób w tym zakresie. Pomoc ta ma jedynie uzupełniający i z założenia przejściowy charakter (zob. wyrok NSA z dnia 20 września 2018 r., I OSK 812/18, LEX nr 2554808). Organ rozpatrując wniosek o przyznanie pomocy społecznej, w tym w zakresie przyznania wskazanych usług, powinien brać pod uwagę zarówno cele pomocy społecznej określone w ustawie, jak i możliwości finansowe w zakresie udzielania pomocy. Także rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Wreszcie osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są zobowiązane do współdziałania z organem pomocy społecznej w rozwiązywaniu swej trudnej sytuacji, pod rygorem odmowy przyznania świadczenia.

## USŁUGI OPIEKUŃCZE I SPECJALISTYCZNE USŁUGI OPIEKUŃCZE

### **Obligatoryjny charakter przyznania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych**

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. Przyznanie wskazanych tu usług osobie samotnej, ma charakter obligatoryjny w przypadku spełnienia przez nią ustawowych przesłanek (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 października 2019 r., III SA/Kr 676/19, LEX nr 2733938). W doktrynie podkreśla się, że w przypadku ww. osób,

przyznanie tych usług przyjmuje postać publicznego prawa podmiotowego. Wydaje się to o tyle zasadne, iż osoby takie nie mają zwykle większych możliwości zapewnienia sobie stosownej opieki we własnym zakresie. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku osób w rodzinie, o czym szerzej będzie jeszcze mowa, gdzie uzewnętrznia się zasada pomocniczości (zob. Nitecki, 2008). Pojawiające się tu pojęcie „osoba samotna”, zostało objęte definicją legalną zamieszczoną w art. 6 pkt 9 u.p.s. W jego świetle, osobą taką jest: „osoba samotnie gospodarującą, niepozostającą w związku małżeńskim i nieposiadającą wstępnych ani zstępnych”. Osobą samotną nie będzie przy tym osoba pozostająca w separacji, gdyż: „orzeczona sądownie separacja, w przeciwieństwie do rozwodu, nie powoduje ustania małżeństwa” (wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 lutego 2017 r., II SA/Lu 531/16, LEX nr 2316929), podobnie posiadanie dorosłego dziecka nie będzie uprawniało do uznania kogoś za osobę samotną (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 czerwca 2016 r., II SA/Lu 893/15, LEX nr 2105184).

Od osoby samotnej należy odróżnić osobę samotnie gospodarującą, którą jest osoba prowadząca jednoosobowe gospodarstwo domowe (art. 6 pkt 10 u.p.s.). Z porównania obu tych definicji wynika, że osobą samotnie gospodarującą może być osoba, która np. pozostaje w związku małżeńskim, o ile tylko samodzielnie prowadzi gospodarstwo domowe (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 czerwca 2018 r., II SA/Ke 124/18, LEX nr 2518753). Jak zauważono w wyroku WSA w Lublinie z dnia 26 marca 2013 r., „w razie wspólnego zamieszkiwania o braku wspólnego prowadzenia gospodarstwa domowego mogą świadczyć takie okoliczności, jak np. wyraźny konflikt pomiędzy osobami, krótkotrwały, a nie stały charakter wspólnego zamieszkiwania oraz takie urządzenie mieszkania i zorganizowanie życia codziennego, które wskazuje na brak wzajemnego oddziaływania na siebie mieszkających wspólnie osób, a więc ich niezależność, przejawiającą się w samodzielnym podejmowaniu przez nie decyzji co do wspólnie zajmowanego mieszkania oraz urządzeń w nim się znajdujących” (II SA/Lu 1106/12, LEX nr 1340309). O tym, czy dana osoba jest osobą samotnie gospodarującą, decyduje stan faktyczny dotyczący sposobu funkcjonowania tej osoby w konkretnym gospodarstwie (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 stycznia 2012 r., I SA/Wa 1645/11, LEX nr 1270706).

W doktrynie wskazuje się, że przyczyny pozbawienia możliwości korzystania z pomocy innych osób „mogą leżeć zarówno w faktach, jak i działaniach”. Może być to spowodowane brakiem osób, które mogłyby udzielić

pomocy osobie tego potrzebującej (chodzi tu o brak najbliższej rodziny, np. dzieci, rodzeństwa czy rodziców); a więc względy obiektywne. Niezależnie od tego, przyczyną może być także brak kontaktu lub woli współdziałania w przyjsciu z pomocą osobie tego wymagającej ze strony osób, które potencjalnie mogłyby to uczynić. Ta ostatnia przyczyna ma rację bytu zwłaszcza w przypadku usług o charakterze fakultatywnym, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania. Niezależnie jednak od przyczyny pozbawienia możliwości korzystania z pomocy innych osób, rolą organu pomocy społecznej ustalającego zaistnienie wskazanej okoliczności, jak podkreśla się w piśmiennictwie jest wykazanie, że osoba potrzebująca pomocy nie może w żaden sposób na nią liczyć (zob. Maciejko, 2010a, s. 233–234).

Wracając do głównego nurtu rozważań, usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę, higienę, pielęgnację i zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Na podstawie powyższego wyliczenia, można więc wyróżnić usługi o charakterze gospodarczym oraz usługi o charakterze pielęgnacyjnym (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 października 2019 r., III SA/Kr 676/19, LEX nr 2733938; zob. także wyrok NSA z dnia 27 listopada 2018 r., I OSK 1400/18, LEX nr 2613714).

Wydanie decyzji w przedmiocie przyznania pomocy w formie usług opiekuńczych poprzedzone jest wyjaśnieniem rzeczywistej sytuacji strony. Przy czym, nie chodzi tu tylko o jej sytuację materialną, ale całą sytuację życiową (w tym stan zdrowia i ograniczenia z tym związane, sytuację mieszkaniową, koszty utrzymania i opłacenia niezbędnych leków, środków medycznych i usług bez których strona nie jest w stanie samodzielnie funkcjonować). Uzasadnienie wydanej w powyższej sprawie decyzji ma zawierać adekwatną ocenę tej sytuacji (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2020 r., II SA/Łd 681/19 LEX nr 2767754; zob. także wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 maja 2019 r., II SA/Łd 149/19, LEX nr 2675714).

W doktrynie i w orzecznictwie ugruntowany jest już pogląd, że usługi opiekuńcze mogą zostać przyznane wyłącznie osobie samotnej, wymagającej pomocy z przyczyn obiektywnych, która nie może zwrócić się o pomoc do innych; przede wszystkim członków swojej rodziny, co już sygnalizowałam. Dopiero brak możliwości korzystania z pomocy innych osób uzasadnia twierdzenie, że: „rolą wskazanych usług jest publiczna kompensacja 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, w tym swojej rodziny”

(Maciejko, 2010a, s. 233–234; zob. także wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24 września 2019 r., II SA/Rz 833/19, LEX nr 2728917).

Przyznając usługi opiekuńcze, ośrodek pomocy społecznej bądź centrum usług społecznych określa zakres, okres i miejsce ich świadczenia, w taki sposób, aby decyzja ta była wykonalna. Decyzja w tej części opiera się na tzw. uznaniu administracyjnym, a to oznacza, że organ nie jest zobligowany, nawet gdy strona spełnia przesłanki uzyskania danej formy i rodzaju pomocy, do przyznania tej pomocy w wymiarze, którego strona oczekuje, ale może ją przyznać w rozmiarze, który uzna za niezbędny i w takim, który może być przyznany z uwagi na możliwości organu (zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 października 2019 r., II SA/Bk 580/19, LEX nr 2741917). Osoba uprawniona do uzyskania pomocy w postaci usług opiekuńczych nie może bowiem wymagać, aby ta forma pomocy zaspokoiła jej wszelkie oczekiwania i doprowadziła do sytuacji, w której sama nie będzie zmuszona do wykorzystania własnych możliwości, umiejętności czy środków w pokonywaniu trudności i ułomności, z jakimi się boryka. Należy tu pamiętać, że uprawnienia wynikające z przepisów ustawy o pomocy społecznej mają charakter subsydiarny, co oznacza, że uzupełniają one jedynie środki, możliwości i uprawnienia własne osoby objętej systemem świadczeń z pomocy społecznej (zob. wyrok WSA Poznaniu z dnia 30 maja 2019 r., II SA/Po 152/18, LEX nr 2687360).

Drugim rodzajem usług są specjalistyczne usługi opiekuńcze. Są one dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, a świadczone są przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym. Wskazane rodzaje usług, są usługami o dalej idącej specjalizacji niż świadczenia w postaci usług opiekuńczych. Te ostatnie bowiem, co do zasady, polegają jedynie na pomocy w przezwyciężaniu zwykłych trudności życiowych, z którymi boryka się osoba samotna (zob. Maciejko, 2010a, s. 236). Szczegółowo rodzaje specjalistycznych usług opiekuńczych oraz kwalifikacje osób świadczących tego typu usługi określono w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz.U. nr 189, poz. 1598 z późn. zm.).

Przyznanie specjalistycznych usług opiekuńczych – na podstawie art. 50 ust. 1 u.p.s. – analogicznie jak w przypadku usług opiekuńczych, ma charakter obligatoryjny (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 czerwca 2019 r., II SA/Go 290/19, LEX nr 2688468). Zadaniem orga-

nu w zakresie rozpoznawania spraw tego rodzaju jest precyzyjne ustalenie, czy i jakiego rodzaju usługi w danym przypadku są konieczne, ustalenie ich zakresu, a następnie znalezienie podmiotu, będącego instytucją bądź osobą ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym, który na zlecenie organu usługi te będzie realizował (zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 października 2019 r., II SA/Bk 580/19, LEX nr 2741917). Jak bowiem zauważono w wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 8 października 2019 r., z czym trudno się nie zgodzić, „intencją ustawodawcy nie było przyznanie osobie kwalifikującej się do specjalistycznych usług opiekuńczych jakichkolwiek usług, lecz poprzedzonych bardzo dokładnym rozeznaniem, usług dostosowanych do jej indywidualnej sytuacji, w tym przede wszystkim stanu zdrowia” (II SA/Bd 440/19, LEX nr 2748722). Kwestie związane ze szczegółowymi warunkami przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania określa w drodze uchwały rada gminy.

Wskazane rodzaje usług można przyznać wyłącznie na przyszłość, podobnie jak inne świadczenia niepieniężne. Ich przeciwieństwem są świadczenia pieniężne, które na podstawie art. 106 ust. 3 u.p.s., przyznaje się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 stycznia 2019 r., II SA/Lu 829/18, LEX nr 2633451). Nie jest także możliwe przyznawanie usług ze znacznym wyprzedzeniem czasowym, gdyż o ich przyznaniu decyduje aktualna sytuacja osoby uprawnionej, ustalona przed wydaniem decyzji (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 stycznia 2017 r., II SA/Lu 713/16, LEX nr 2330316).

## FAKULTATYWNY CHARAKTER PRYZYNIANIA USŁUG OPIEKUŃCZYCH I SPECJALISTYCZNYCH USŁUG OPIEKUŃCZYCH

Obok obligatoryjnego przyznania usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, ustawodawca w art. 50 ust. 2 u.p.s. przewidział także możliwość fakultatywnego ich udzielenia. Jak zauważono w wyroku NSA z dnia 8 grudnia 2016 r., „konieczność wydania decyzji pozytywnej dla strony w przedmiocie przyznania usług, o których mowa w art. 50 ust. 1 u.p.s.,



a możliwość wydania takiej pozytywnej decyzji, a więc zastosowanie tzw. uznania administracyjnego, różnicuje jedynie status rodzinny wnioskodawcy” (I OSK 2665/16, LEX nr 2291623). Wskazane rodzaje usług, stosownie do art. 50 ust. 2 u.p.s., mogą być przyznane osobie, która wymaga pomocy innych osób, gdy rodzina – a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni – nie mogą takiej pomocy zapewnić. Należy przy tym zauważyć, iż pojęcie „rodzina”, którym się tu posłużono, obejmuje bardzo szeroki krąg osób, co może mieć swoje określone konsekwencje. W świetle art. 6 pkt 14 u.p.s., „rodziną są osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące”. Biorąc powyższe pod uwagę, można dojść do przekonania, że organ może odmówić przyznania rzeczonych usług w sytuacji, gdy osoba potrzebująca pomocy będzie miała ją zapewnioną ze strony osób wspólnie zamieszkujących i gospodarujących z nią, spokrewnionych lub niespokrewnionych bądź wspólnie niezamieszkującego z nią małżonka, wstępnego, zstępnego. Rozwiązanie takie wydaje się korzystne zwłaszcza dla organu pomocy społecznej, który ustaliwszy, że taka sytuacja ma miejsce, będzie zwolniony z konieczności przyznania pomocy w formie usług. Niemniej jednak, moim zdaniem, może to być nie do końca właściwe z punktu widzenia osoby potrzebującej pomocy, która o nią wnioskuje. Jeśli bowiem o nią występuje, to rzecz jasna może być to wynikiem jej subiektywnego przekonania o potrzebie udzielenia pomocy, ale równie dobrze może się okazać, że jako osoba najbardziej zainteresowana, a tym samym najlepiej też zorientowana w sytuacji ma świadomość, że pomimo istnienia osób, które teoretycznie mogłyby przyjąć jej z pomocą, to odpowiedniej do swoich potrzeb, pomocy od nich nie uzyska. Stąd organ podejmujący decyzję w tej sprawie, musi w sposób niebudzący wątpliwości ustalić stan faktyczny i po jego przeanalizowaniu podjąć optymalną decyzję, kierując się przy tym jak najlepiej pojętym interesem osoby zainteresowanej otrzymaniem pomocy. Dla podjęcia decyzji w rzeczonej sprawie konieczne jest nie tylko ustalenie, czy wnioskodawca wymaga pomocy innych osób, ale ponadto wyjaśnienie, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, czy podmioty wskazane w art. 50 ust. 2 u.p.s. nie mogą takiej pomocy zapewnić. Oceny tej dokonuje organ administracji publicznej w każdym indywidualnie rozpatrywanym przypadku. Przyznanie lub odmowa przyznania takiej pomocy następuje po starannym i wszechstronnym wyjaśnieniu okoliczności danej sprawy, a wydana decyzja ma być wyczerpująco uzasadniona, ze wskazaniem, dlaczego



dokonano takiego, a nie innego rozstrzygnięcia (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 sierpnia 2017 r., II SA/Łd 512/17, LEX nr 2341940). Przy czym, istota pomocy w formie przyznania usług na podstawie art. 50 ust. 2 u.p.s. – jak wyjaśniono w wyroku NSA z dnia 30 maja 2019 r. – sprowadza się jedynie do możliwości, a nie obowiązku przyznania świadczenia w sytuacji, której można przypisać charakter szczególnie uzasadniony. Przyznanie pomocy przy ograniczonych środkach finansowych i dużej liczbie osób oczekujących na wsparcie wymaga – jak zauważono – „wyjątkowych okoliczności”. Podobnie ustalenie wymiaru przyznanej pomocy, w praktyce prowadzi do konieczności uwzględnienia, także uzasadnionych potrzeb innych osób ubiegających się o tę pomoc (zob. I OSK 107/19, LEX nr 2737024). Występujące tu uznanie administracyjne, daje organowi prawo do załatwienia sprawy zgodnie ze słusznym interesem obywatela, o ile nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny oraz możliwości organu związane z posiadanymi uprawnieniami i środkami (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 września 2019 r., III SA/Gd 300/19, LEX nr 2721839). Wskazane świadczenia mogą wprawdzie otrzymać osoby nie będące samotnymi, niemniej w tych przypadkach ustawodawca odwołuje się do zasady pomocniczości, słusznym moim zdaniem, zwracając uwagę na obowiązki opiekuńcze wynikające z więzi rodzinnych. Osobie wymagającej opieki można przyznać przedmiotowe usługi dopiero wówczas, gdy opieki nie mogą jej zapewnić osoby do tego zobligowane (zob. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 października 2019 r., III SA/Kr 676/19, LEX nr 2733938).

W świetle wyroku WSA w Łodzi z dnia 12 czerwca 2019 r., „pogorszenie relacji z żoną lub nawet zerwanie szczególnej więzi emocjonalnej między członkami rodziny nie jest przesłanką przyznania opieki w postaci usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych. Sytuacje te nie oznaczają niemożności sprawowania opieki, a jedynie poważne trudności w jej wykonywaniu. Niemożność zapewnienia pomocy osobie jej wymagającej zachodzi na przykład wtedy, gdy osoba, która miałaby jej udzielić, mieszka lub pracuje na stałe poza granicami kraju lub w znacznej odległości od miejsca pobytu osoby uprawnionej” (II SA/Łd 276/19, LEX nr 2695884). Dotyczyć to może również sytuacji, w której osoby zobowiązane z uwagi na własne schorzenia czy niedomagania nie są w stanie udzielić pomocy osobie uprawnionej, nawet gdy mieszkają one w tym samym mieście (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 grudnia 2017 r., II SA/Bd 652/17, LEX nr 2424113).

W kontekście jedynie możliwości przyznania przedmiotowych usług nie sposób pominąć art. 16 ust. 2 u.p.s. Zgodnie z nim, „gmina nie może odmówić pomocy osobie potrzebującej, pomimo istnienia obowiązku osób fizycznych lub prawnych do zaspokojenia jej niezbędnych potrzeb życiowych”. Przepis ten prowadzi do wniosku, że nie można odmówić wsparcia w postaci usług opiekuńczych czy specjalistycznych usług opiekuńczych tylko dlatego, że osoba wymagająca opieki ma rodzinę. Przyjęte tu rozwiązanie zasługuje na aprobatę, zważywszy na zróżnicowane sytuacje życiowe i niejednokrotnie obiektywną niemożność zapewnienia opieki osobie tego wymagającej. Świadczenia w postaci usług należą do tej formy pomocy społecznej, która może podlegać zwrotowi. Obowiązek ten w świetle art. 96 ust. 1–2 u.p.s. ciąży na osobie korzystającej z usług, ale także jej spadkobiercach, małżonku, zstępnych i wstępnych. Wydatki na usługi podlegają zwrotowi w całości lub w części, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego. Odpłatność tych usług, pozwala więc objąć tą formą pomocy osoby potrzebujące, w tym także te posiadające rodzinę oraz znajdujące się w dobrej sytuacji materialnej (zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 stycznia 2013 r., II SA/Sz 697/12, LEX nr 1320935).

Zajmując się problematyką usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, nie sposób nie wspomnieć, że osobom, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, mogą być przyznane usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone w ośrodku wsparcia, w którym prowadzone są miejsca całodobowego, okresowego pobytu. Osoba taka może także korzystać z usług opiekuńczych i bytowych świadczonych całodobowo w formie rodzinnego domu pomocy. Niezależnie od powyższych możliwości wskazaną osobę, przy spełnieniu przez nią koniecznych wymogów, można także umieścić w domu pomocy społecznej. Placówka ta świadczy usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne na poziomie obowiązującego standardu, w zakresie i formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób w nim przebywających. Przy czym nie ulega tu wątpliwości, iż umieszczenie w domu pomocy społecznej, ale i w ośrodku wsparcia czy rodzinnym domu pomocy, jest dalej idącą formą pomocy niż przyznanie pomocy w formie usług opiekuńczych czy specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania (zob. Sierpowska, 2008, s. 137; zob. także wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., I OSK

812/10, LEX nr 745332). Jest tak także z tego powodu, iż kierowanie osoby do domu pomocy społecznej z założenia następuje na czas nieokreślony. Jest to więc wyjątek od zasady okresowego i przejściowego jedynie świadczenia pomocy społecznej w celu przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej. Dlatego też uważam, że decyzje w tych sprawach powinny być wyważone, podejmowane z należytą ostrożnością, a przede wszystkim powinny one uwzględniać kluczową w pomocy społecznej – zasadę pomocniczości.

## DOMY POMOCY SPOŁECZNEJ

### Przesłanki umieszczenia osoby w domu pomocy społecznej

Prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej przysługuje osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest już pogląd, że wskazane powyżej przesłanki mają być spełnione łącznie i to w dniu wydania przez organ decyzji (zob. np.: wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lutego 2018 r., II SA/Łd 1019/17, LEX nr 2450455; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 czerwca 2018 r., III SA/Gd 62/18, LEX nr 2518745). Wówczas to umieszczenie w domu pomocy społecznej ma charakter obligatoryjny. Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych, w kontekście kumulatywnego spełnienia przesłanek, można jednak zetknąć się z odmiennym stanowiskiem do wyżej zaprezentowanego. Przykładem może tu być m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 września 2010 r., w którym zauważono, że wiek może być samoistnym powodem uznania, iż osoba nie może samodzielnie funkcjonować w środowisku bez stałej, całodobowej opieki (zob. IV SA/Wr 300/10, LEX nr 759133; zob. także Maciejko, 2010b, s. 261). Trudno odmówić racji takiemu twierdzeniu, nie ulega tu bowiem wątpliwości, iż z podeszłym wiekiem łączą się zwykle dolegliwości i niedogodności, które sprawiają, że nie można pozostawić takiej osoby samej sobie. Stąd czasami jedynym, właściwym rozwiązaniem może okazać się umieszczenie osoby tego wymagającej w domu pomocy społecznej pomimo że nie spełnia ona łącznie koniecznych przesłanek.

Prowadząc postępowanie w sprawie umieszczenia osoby w domu pomocy społecznej organ, przy uwzględnieniu zasady pomocniczości, obowiąz-

zany jest poczynić nie budzące wątpliwości ustalenia co do stanu zdrowia przyszłego pensjonariusza, jak i możliwości jego samodzielnego funkcjonowania w codziennym życiu. Niezbędne jest w związku z tym ustalenie, że z jednej strony istnieją okoliczności kwalifikujące daną osobę do umieszczenia w domu pomocy społecznej. Z drugiej strony organ powinien natomiast ustalić, że nie można zapewnić osobie niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 czerwca 2018 r., III SA/Gd 62/18, LEX nr 2518745). W świetle nieodosobnionego w tej kwestii wyroku NSA z dnia 21 października 2010 r., umieszczenie w domu pomocy społecznej traktowane jest jako ostateczność i w związku z tym powinno być poprzedzone, także oceną możliwości udzielenia pomocy osobie potrzebującej w miejscu jej zamieszkania przez najbliższą rodzinę (zob. I OSK 880/10, LEX nr 745358; zob. także wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2018 r., III SA/Kr 1142/18, LEX nr 2603903). Stąd w toku postępowania w sprawie umieszczenia w domu pomocy społecznej, konieczne jest również wnikliwe zbadanie sytuacji rodzinnej potencjalnego pensjonariusza (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 lutego 2019 r., II SA/Rz 1046/18, LEX nr 2651310).

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że nie jest wystarczająca – w celu uzyskania pozytywnego załatwienia sprawy w postaci umieszczenia w domu pomocy społecznej – podnoszona argumentacja, że: „prognozy lekarskie wskazują, iż stan zdrowia ulegnie pogorszeniu i zachodzi możliwość, iż konieczne będzie korzystanie z wózka inwalidzkiego, jak też, iż umieszczenie w placówce ma zapewnić w każdej chwili opiekę lekarską i pomoc, jeśli będzie ona konieczna” (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 października 2009 r., II SA/Bd 746/09, LEX nr 572177). Także posiadanie przez wnioskodawcę orzeczenia o niepełnosprawności, jak i jego subiektywne przekonanie, a wręcz wola uzyskania tej formy pomocy, nie są okolicznościami prowadzącymi do umieszczenia w domu pomocy społecznej, podobnie jak pozostawanie w leczeniu ze względu na liczne schorzenia (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 marca 2018 r., II SA/Lu 990/17, LEX nr 2560373 oraz wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2019 r., I OSK 1761/18, LEX nr 2676843). Również konflikt rodzinny, mający niewątpliwie wpływ na sposób i możliwość sprawowania opieki nad osobą tego potrzebującą, nie stanowi podstawy dla umieszczenia jej w domu pomocy społecznej (zob. wyrok NSA z dnia 6 lipca 2017 r., I OSK 1276/16, LEX nr 2353994). W judykaturze podkreśla się, że nawet gdy z wnioskiem o umieszczenie

w domu pomocy społecznej występuje osoba zainteresowana tak długo, jak długo jest ona w stanie funkcjonować samodzielnie lepiej jest, by pozostawała w swoim dotychczasowym miejscu zamieszkiwania (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 czerwca 2017 r., III SA/Gd 387/17, LEX nr 2313716). Jednocześnie jednak, co należy podkreślić, powyższa zasada postępowania doznaje pewnych wyjątków, co znajduje potwierdzenie w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych. Nie sposób nie zgodzić się ze stanowiskiem zaprezentowanym m.in. w wyroku WSA w Krakowie z dnia 10 grudnia 2019 r., z którego wynika, że: „w sytuacji, gdy egzystencja danej osoby jest uzależniona w dużej mierze od pomocy osób bliskich, od organu rozważającego możliwość umieszczenia tej osoby w domu pomocy społecznej należy oczekiwać, że zbada on obiektywną możliwość osób bliskich do świadczenia takiej opieki” (III SA/Kr 1155/19, LEX nr 2754220). Prawa do umieszczenia w domu pomocy społecznej nie uzależniono wszakże od bycia osobą samotną. Moim zdaniem, nie można odmówić tej formy wsparcia osobie spełniającej warunki, mimo iż nie jest ona osobą samotną w sytuacji, gdy najbliższa rodzina nie byłaby w stanie opiekować się osobą tego wymagającą. Nie można wykluczyć, co było już podnoszone w części opracowania odnoszącego się do usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych, iż z różnych powodów najbliższa rodzina może nie być w stanie zająć się osobą tego potrzebującą. Nie zawsze musi to wynikać ze złej woli, a niejednokrotnie może być spowodowane okolicznościami obiektywnymi, jak chociażby własnym, złym stanem zdrowia czy niemożnością sprawowania codziennej opieki ze względu na inne miejsce zamieszkania. Wskazany wyrok potwierdza więc, że do każdego przypadku należy podchodzić indywidualnie, najpierw ustalając wszystkie okoliczności mogące mieć wpływ na wynik sprawy, a następnie podejmując stosowną decyzję.

Należy zauważyć, że zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze ugruntowany jest już pogląd, że także możliwość zapewnienia przez organ administracji usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania osoby, jednak w rozmiarze niewystarczającym, stanowi przesłankę uprawniającą do umieszczenia w domu pomocy społecznej (zob. Sierpowska, 2008, s. 101; zob. także: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2009 r., IV SA/Gl 371/09, LEX nr 557740; wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2018 r., III SA/Kr 1142/18, LEX nr 2603903). Już jednak sytuacja, w której oferowane usługi opiekuńcze mogą pomóc w zaspokajaniu codziennych potrzeb, będąc odpowiednimi do potrzeb wnioskodawcy, gdy ten nie chce z nich skorzystać,

a jednocześnie jego stan zdrowia nie wskazuje, że wymaga on stałej, całodobowej opieki, pozwala przyjąć, że nie zachodzą przesłanki, które uzasadniałyby skierowanie do domu pomocy społecznej (zob. wyrok NSA (do 31 grudnia 2003) w Warszawie z dnia 11 maja 1999 r., I SA 1901/98, LEX nr 47402; zob. także wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2018 r., I OSK 2361/17, LEX nr 2465824). Także ustanie przesłanek uprawniających do pobytu w domu pomocy społecznej uniemożliwia korzystanie z tej formy pomocy społecznej. Inne względy – niż wskazane w art. 54 ust. 1 u.p.s. – nie mogą bowiem stanowić podstawy do dalszego pobytu osoby w domu pomocy społecznej (zob. wyrok NSA z dnia 28 listopada 2018 r., I OSK 2686/18, LEX nr 2639174).

Umieszczenie w domu pomocy społecznej wymaga wyrażenia zgody przez osobę zainteresowaną tym świadczeniem lub jej przedstawiciela ustawowego, co stanowi zasadę. Wyjątkowo natomiast, gdy osoba bezwzględnie wymagająca pomocy lub jej przedstawiciel ustawowy nie wyrażają takiej zgody lub po umieszczeniu w domu pomocy społecznej wycofają swoją zgodę, ośrodek pomocy społecznej, centrum usług społecznych lub dom pomocy społecznej są obowiązane do zawiadomienia o tym właściwego sądu (a jeżeli osoba taka nie ma przedstawiciela ustawowego lub opiekuna – prokuratora). W takiej sytuacji orzeczenie sądu opiekuńczego wydane, w trybie art. 39 w zw. z art. 38 ustawy z 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (tekst jedn.: Dz.U. 2018 poz. 1878 z późn. zm.), w przedmiocie umieszczenia danej osoby bez jej zgody w domu pomocy społecznej zastępuje zgodę zainteresowanej osoby (zob. wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2017 r., I OSK 1850/16, LEX nr 2366734). Orzeczenie to ma przy tym charakter bezterminowy. W konsekwencji, dopóki nie zostanie ono zmienione w trybie przewidzianym w art. 41 tej ustawy, postanowienie sądu opiekuńczego należy traktować jako zgodę na przyjęcie danej osoby do domu pomocy społecznej na stałe (zob. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2015 r., I OSK 1297/14, LEX nr 1988010). Nadmienić tu jedynie należy, że w tej sytuacji rola organów administracji sprowadza się do wykonania orzeczenia sądu, co znajduje potwierdzenie zarówno w starszym, jak i nowszym orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. np.: wyrok NSA w Warszawie z 2 grudnia 1998 r., I SA 1435/98, LEX nr 45762; postanowienie NSA z dnia 30 października 2007 r., I OW 78/07, LEX nr 399063; wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 stycznia 2019 r., II SA/Lu 842/18, LEX nr 2628854).

## Decyzja o skierowaniu i decyzja o umieszczeniu w domu pomocy społecznej

Organ pomocy społecznej do którego wpływa wniosek o skierowanie do domu pomocy społecznej w pierwszej kolejności ustala czy wnioskodawca spełnia wymogi ustawowe do uzyskania takiego skierowania, a jeśli są one spełnione to w następnym etapie, biorąc pod uwagę okoliczności sprawy, dokonuje oceny do jakiego typu domu pomocy społecznej wnioskodawcę należy skierować (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 września 2019 r., II SA/GI 563/19, LEX nr 2728948).

Stosownie do art. 54 ust.2 u.p.s., osobę kieruje się do domu pomocy społecznej odpowiedniego typu (a więc dostosowanego do jej indywidualnych cech i potrzeb), zlokalizowanego jak najbliżej miejsca zamieszkania osoby kierowanej, chyba że okoliczności sprawy wskazują inaczej. Użyte w tym przepisie sformułowanie, „chyba że okoliczności sprawy wskazują inaczej” pozwala sądzić, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach ustawodawca dopuszcza możliwość wydania decyzji kierującej daną osobą do danego typu domu pomocy społecznej, który nie jest zlokalizowany jak najbliżej miejsca zamieszkania osoby kierowanej (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 listopada 2019 r., III SA/Gd 517/19, LEX nr 2749401). W razie niemożności umieszczenia w domu pomocy społecznej z powodu braku wolnych miejsc, powiadamia się osobę o wpisaniu jej na listę oczekujących oraz o przewidywanym terminie oczekiwania na umieszczenie w domu pomocy społecznej. Gdy termin ten wynosi ponad trzy miesiące, osobę tę kieruje się na jej wniosek do domu pomocy społecznej tego samego typu zlokalizowanego, jak najbliżej miejsca zamieszkania osoby kierowanej, w którym przewidywany termin oczekiwania na umieszczenie jest krótszy niż trzy miesiące (art. 54 ust. 2a w zw. z art. 59 ust. 3 u.p.s.; zob. także wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 września 2019 r., II SA/Łd 401/19, LEX nr 2727790). Należy przy tym zauważyć, że wyjątkowo umieszczenie osoby w domu pomocy społecznej poza kolejnością jest możliwe, w nagłych przypadkach, wynikających ze zdarzenia losowego, które to uzasadnia. Wniosek taki można wyprowadzić z § 9 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz.U. 2018 poz. 732; zob. także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2018 r., IV SA/GI 738/17, LEX nr 2435978).

Analiza unormowań prawnych w zakresie kierowania do domu pomocy społecznej (w tym, m.in.: art. 54, 59 oraz 65 ust.2 u.p.s.) pozwala twierdzić,



że zasadą jest kierowanie do domu prowadzonego przez podmiot publiczny lub niepubliczny działający na zlecenie, o ile taki działa na terenie gminy lub powiatu właściwych dla osoby kierowanej. Jeśli natomiast na terenie gminy lub powiatu nie ma odpowiedniego domu pomocy społecznej, to gmina może kierować osobę do położonego na terenie innego powiatu: publicznego domu pomocy społecznej, niepublicznego domu pomocy społecznej prowadzonego w ramach zadań zleconych bądź też do niepublicznego domu pomocy społecznej prowadzonego bez zadań zleconych. Przy czym, przy skierowaniu do domu pomocy społecznej, który nie jest prowadzony na zlecenie wójta, nie obowiązuje kryterium związane z bliskością lokalizacji (zob. także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 stycznia 2019 r., IV SA/GI 1164/17, LEX nr 2625921). Zważywszy na wskazane kryterium, w judykaturze słusznie zwrócono uwagę na niezasadność przeniesienia osoby w podeszłym wieku na odległość znacząco utrudniającą kontakt z rodziną (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 maja 2019 r., III SA/Kr 257/19, LEX nr 2677717). W mojej opinii, nie ulega tu bowiem wątpliwości, że nie do końca będzie to odpowiadało zasadom i celom pomocy społecznej, w tym także zasadzie pomocniczości. Zasadą – o ile to tylko możliwe – jest umieszczenie osoby w domu pomocy społecznej zlokalizowanym jak najbliżej miejsca zamieszkania, co już sygnalizowałam. Nie jest to przypadkowe postępowanie, a niewątpliwie jest ono podyktowane m.in. potrzebą zachowania relacji osoby umieszczonej w placówce z rodziną i innymi osobami jej bliskimi oraz środowiskiem, z którego się wywodzi. Należy bowiem mieć na względzie, że umieszczenie w domu pomocy społecznej osoby starszej, schorowanej, która niejednokrotnie przez całe swoje życie mieszkała w określonym miejscu, jest dla tej osoby sytuacją niebywale trudną. Musi ona bowiem pozostawić swoje dotychczasowe życie i niejako rozpocząć nowy jego etap, który jest o tyle trudniejszy, że jest ona całkowicie zdana na osoby z zewnątrz. Stąd złagodzenie konsekwencji, jakie się z tym wiążą, poprzez umieszczenie osoby jak najbliżej jej dotychczasowego miejsca zamieszkania, wydaje się właściwym podejściem. Taką zasadę postępowania przyjęto w przepisach ustawy o pomocy społecznej, a jej respektowanie potwierdza także orzecznictwo sądów administracyjnych. Rozpatrując sprawy z zakresu przyznania świadczenia w postaci skierowania do domu pomocy społecznej, należy mieć na uwadze – jak zauważono w wyroku NSA z dnia 13 grudnia 2017 r., m.in. „dobro osoby kierowanej” (zob. I OSK 1167/17, LEX nr 2426839). W tym przypadku, dobro

to wydaje się urzeczywistniać w umieszczeniu osoby uprawnionej w domu pomocy społecznej zlokalizowanym jak najbliżej jej dotychczasowego miejsca zamieszkania. Niemniej jednak, dobro osoby kierowanej – stosownie do art. 55 ust. 1–2 u.p.s. – będzie wyrażało się również w uwzględnieniu świadczenia usług, które będą odpowiadały indywidualnym potrzebom osoby kierowanej z respektowaniem jej wolności, intymności, godności, poczucia bezpieczeństwa, jak i stopnia jej fizycznej i psychicznej sprawności. Uwzględniając ww. artykuł, można przywołać wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 listopada 2019 r., z którego wynika, że: „organ pomocy społecznej dokonując wyboru domu pomocy społecznej do którego ma być kierowana osoba zobowiązany jest okoliczności te brać pod uwagę, nie ograniczając się w tym zakresie tylko do typu domu pomocy społecznej, czasu oczekiwania na miejsce w tym domu czy zakresu świadczonych w nim usług. Należy tu także uwzględniać indywidualne potrzeby osoby kierowanej, w tym jej poczucie bezpieczeństwa, które wiąże się m.in. z nastawieniem do danej placówki (i jej personelu), co może mieć związek np. z faktem wcześniejszego pobytu w konkretnej placówce. To natomiast w pełni może uzasadniać zmianę decyzji i skierowanie zgodnie z wolą samego zainteresowanego do innego, nawet dalej położonego od dotychczasowego miejsca zamieszkania domu pomocy społecznej” (IV SA/Po 872/19, LEX nr 2745250; zob. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 stycznia 2019 r., IV SA/Wr 484/18, LEX nr 2616254).

Jak można więc zauważyć, judykatura nie jest jednolita w kwestii umieszczenia osoby w domu pomocy społecznej zlokalizowanym jak najbliżej jej dotychczasowego miejsca zamieszkania. I w tym przypadku, konieczne więc będzie uwzględnienie indywidualnej sytuacji konkretnej osoby, której sprawa dotyczy. W wyniku tego może się okazać, że to inne elementy składające się na dobro osoby kierowanej, będą traktowane priorytetowo. Można w tym miejscu nawiązać do wskazywanego już art. 54 ust. 2 u.p.s., w którym użyto sformułowania „chyba że okoliczności sprawy wskazują inaczej”. Wydaje się bowiem, iż wymienione w treści art. 55 ust. 1–2 u.p.s. elementy, mogą wpisywać się w zakres przytoczonego sformułowania, uzasadniając tym samym odstępstwo od bliskości lokalizacji domu pomocy społecznej względem dotychczasowego miejsca zamieszkania osoby kierowanej.

Kwestie łączące się ze skierowaniem i umieszczeniem osoby w domu pomocy społecznej rozstrzygane są przed organami administracji publicznej w dwóch odrębnych postępowaniach, tj. w sprawie skierowania do domu

pomocy społecznej oraz w sprawie umieszczenia w domu pomocy społecznej. Pogląd ten nie budzi wątpliwości ani doktrynie, ani też w orzecznictwie (zob. np.: Sierpowska, 2008, s. 102 oraz wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2015 r., I OSK 1298/14, LEX nr 1988011; wyrok WSA w Opolu z dnia 21 lipca 2016 r., II SA/Op 184/16, LEX nr 210891). Pierwszy jego etap prowadzony jest przez organ gminy właściwej według miejsca zamieszkania osoby w dniu jej kierowania do domu pomocy społecznej i kończy się decyzją o skierowaniu do domu pomocy społecznej, wskazującą zarówno typ domu, jak i konkretną placówkę (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 czerwca 2017 r., II SA/Rz 481/17, LEX nr 2333576). Natomiast drugi etap postępowania toczy się przed organem gminy prowadzącej dany dom pomocy społecznej lub starostą powiatu prowadzącego dom pomocy społecznej, który to organ rozstrzyga o umieszczeniu danej osoby w takiej placówce. W przypadku regionalnych domów pomocy społecznej decyzję o umieszczeniu w domu pomocy społecznej wydaje marszałek województwa (przy czym należy tu mieć na uwadze także ust. 5–6 art. 59 u.p.s.). Po zakończeniu powyższych postępowania następuje faktyczne przyjęcie zainteresowanego do domu pomocy społecznej (zob. Sierpowska, 2017b; zob. także wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 maja 2012 r., II SA/Sz 352/12, LEX nr 1259433 oraz wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2015 r., I OSK 1297/14, LEX nr 1988010). Godny uwagi jest tu wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 maja 2014 r., w którym jednoznacznie potwierdzono, że nie jest możliwe wydanie decyzji o umieszczeniu osoby w domu pomocy społecznej, bez wcześniejszego skierowania jej – w drodze odrębnej decyzji – do wskazanej placówki. Niedopuszczalne jest również rozstrzygnięcie w jednej decyzji zarówno o skierowaniu, jak i o umieszczeniu określonej osoby w domu pomocy społecznej (zob. II SA/Lu 891/13, LEX nr 1531478). Dopuszcza się natomiast, aby decyzję o skierowaniu i umieszczeniu osoby w domu pomocy społecznej wydał ten sam organ gminy, w przypadku umieszczenia osoby w domu pomocy społecznej prowadzonym przez gminę miejsca jej zamieszkania (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 marca 2010 r., IV SA/Gl 738/09, LEX nr 590842). Szczegółowo kwestie związane m.in. z kierowaniem i przyjmowaniem osób ubiegających się o przyjęcie do domu pomocy społecznej uregulowane są we wskazywanym już rozporządzeniu w sprawie domów pomocy społecznej.

## Odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej

Zgodnie z art. 60 ust.1 u.p.s., pobyt w domu pomocy społecznej jest odpłatny. Wysokość opłaty ponoszonej przez osobę kierowaną do domu pomocy społecznej ustala w drodze decyzji organ gminy właściwej dla tej osoby w dniu jej kierowania do domu pomocy społecznej (art. 59 ust.1 u.p.s.). Na mocy art. 61 ust. 1 u.p.s., obowiązany do wnoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej są w kolejności:

- mieszkaniec domu, a w przypadku osób małoletnich przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka;
- małżonek (przy czym, w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 23 marca 2017 r. potwierdzono, że: „w związku z orzeczoną separacją między małżonkami, małżonkowie nie są – co do zasady – zobowiązani do ponoszenia opłat za pobyt drugiego małżonka w domu pomocy społecznej”, II SA/Sz 1129/16, LEX nr 2270443), zstępni przed wstępnymi;
- gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej;
- przy czym osoby i gmina nie mają obowiązku wnoszenia opłat, jeżeli mieszkaniec domu ponosi pełną odpłatność.

Należy tu zaznaczyć, że sytuacja rodzinna, majątkowa czy wzajemne relacje w rodzinie, w tym także osobisty stosunek osoby obowiązanej względem mieszkańca domu pomocy społecznej, nie mają znaczenia dla ustalenia samego obowiązku ponoszenia opłaty (zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 9 maja 2019 r., II SA/Op 88/19, LEX nr 2678806). Natomiast mogą one mieć znaczenie przy ubieganiu się o częściowe bądź całkowite zwolnienie z tej opłaty (art. 64 u.p.s.). Jak można zauważyć, ustawodawca oparł obowiązek ponoszenia wskazanej opłaty wyłącznie na więzach pokrewieństwa (zob. Sierpowska, 2017). Niezależnie jednak od tego, opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej mogą wносить także inne – poza wymienionymi – osoby, o czym stanowi art. 61 ust. 2a u.p.s. (przy czym art. 103 ust. 2 stosuje się tu odpowiednio). Mogą to być osoby całkowicie obce względem osoby umieszczonej w domu pomocy społecznej, które wyrażą wolę ponoszenia opłaty.

Ustalona w art. 61 ust. 1 u.p.s., kolejność ponoszenia odpłatności oznacza, że jej wnoszenie nie obciąża jednocześnie wszystkich obowiązanych, gdyż obowiązek ten przechodzi na nich w kolejności ustalonej we wskazanym przepisie (zob. np.: wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2016 r., I OSK 20/15,

LEX nr 2142144; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2019 r., IV SA/GI 802/18, LEX nr 2619429; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 marca 2019 r., II SA/Sz 18/19, LEX nr 2647119; wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 maja 2019 r., II SA/Łd 1041/18, LEX nr 2677302). Jak zauważono w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 15 maja 2019 r. – obowiązek ten ma „charakter akcesoryjny i powstaje dopiero wówczas, gdy mieszkaniec domu nie ponosi pełnej odpłatności” (IV SA/Po 114/19, LEX nr 2683928; zob. także wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 kwietnia 2019 r., II SA/Łd 1129/18, LEX nr 2655387). Takie postępowanie niewątpliwie wpisuje się w zasadę pomocniczości. Powyższe nie ma jednak racji bytu w sytuacji wystąpienia obowiązku ponoszenia opłaty, np. przez kilkoro zstępnych. Każdy z nich ma wówczas taki sam obowiązek jej uiszczania, a różnicować ich może jedynie wysokość opłaty, którą ponoszą, na co wpływ ma z kolei wysokość dochodu, który osiągają (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 listopada 2019 r., II SA/Łd 404/19, LEX nr 2751704, a także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2019 r., IV SA/GI 1029/18, LEX nr 2655865). Wynikający z art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.s. obowiązek gminy powstaje dopiero wówczas, gdy obowiązkowi poniesienia tej opłaty nie można nałożyć na mieszkańca domu pomocy społecznej lub określone w art. 61 ust. 1 pkt 2 osoby bądź też wskazane osoby pokrywają opłatę, ale tylko w części. W pierwszym przypadku okaże się, że gmina będzie pokrywała całość opłaty za pobyt osoby w domu pomocy społecznej (przy czym wydatki te będą miały charakter bezzwrotny). W drugim natomiast, gmina poniesie odpłatność w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej, a opłatami wnoszonymi przez osoby do tego zobligowane. Zaznaczyć przy tym należy, iż w tym przypadku gmina ponosi własną, ustawową odpowiedzialność partycypacyjną w kosztach utrzymania pensjonariusza domu pomocy społecznej (zob. Sierpowska, 2017c). Z kolei w przypadku niewywiązywania się osób, o których mowa w art. 61 ust. 2 pkt 1 i 2 (oraz ust. 2a u.p.s.), z obowiązku opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, opłaty te zastępczo wnosi gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej. Dopiero zaistnienie okoliczności uzasadniających uiszczenie opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej przez gminę, stanowi podstawę jej roszczeń regresowych dochodzonych w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji (art. 104 ust. 1 ustawy). Materialnoprawną podstawę prowadzenia tego postępowania stanowi decyzja wydana na podstawie art. 104 ust. 3 ustawy, określająca na rzecz osób

uchylających się od uiszczenia opłaty wysokość należności podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 marca 2019 r., II SA/OI 725/18, LEX nr 2641948; zob. także: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 maja 2018 r., IV SA/GI 1108/17, LEX nr 2500971; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 maja 2019 r., IV SA/Wr 145/19, LEX nr 2680012; wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2018 r., I OSK 2289/18, LEX nr 2620068).

Prowadzone dotychczas rozważania pozwalają stwierdzić, że wątpliwości nie budzi kwestia osób obowiązanych do ponoszenia odpłatności. W praktyce jednak, nie do końca jasnym jest, w jakiej formie powinno nastąpić ustalenie wysokości opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej. Wątpliwości te dodatkowo potęguje niejednolite orzecznictwo sądów administracyjnych w przedmiotowej kwestii. W judykaturze można wskazać co najmniej dwa odmienne stanowiska w rzeczonyj sprawie. Według pierwszego z nich, przewidziany w art. 61 ust. 1 u.p.s. obowiązek ponoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej, musi być skonkretyzowany i zindywidualizowany w stosunku do każdej z osób, które miałyby takie opłaty ponosić. Następuje to bądź to w drodze umowy zawartej na podstawie art. 103 ust. 2 u.p.s. (o ustaleniu opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej), bądź też w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 59 ust. 1 w zw. z art. 61 ust. 1 i 2 u.p.s. Przy czym dopiero odmowa zawarcia umowy, skutkuje wydaniem decyzji (art. 61 ust.2d u.p.s.) (zob. NSA z dnia 2 kwietnia 2019 r., I OSK 2981/15, LEX nr 2688128; zob. także wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 czerwca 2019 r., II SA/Sz 377/19, LEX nr 2685674 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2019 r. II SA/Go 614/19 LEX nr 2746788). Z powyższego wynika, iż pierwszoplanowe znacznie przyznaje się umowie zawartej między osobą obowiązana a organem administracji, co może mieć znaczenie, także z punktu widzenia zasady pomocniczości. Poprzez zawarcie umowy, także osoba obowiązana może w pewien sposób aktywnie uczestniczyć w formułowaniu jej treści, a co za tym idzie mieć wpływ na tę treść, a nie jedynie podporządkować się władczemu rozstrzygnięciu w formie decyzji administracyjnej. Jednocześnie w doktrynie i orzecznictwie zauważa się także, że decyzyjne ustalenie obowiązku osób obowiązanych do ponoszenia opłaty za pobyt osoby bliskiej w domu pomocy społecznej, nie wyklucza ewentualnego zawarcia umowy między kierownikiem ośrodka pomocy społecznej, a osobą obowiązana. Umowa umożliwia bowiem małżonkom, zstępnym

i wstępnym zadeklarowanie opłacania wyższego odsetka opłaty, aniżeli to wynika z przepisów o minimalnych obciążeniach wynikających z art. 61 ust. 2 pkt 2 lit. a i b u.p.s. (zob. Maciejko, 2010c, s. 301; zob. także wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 sierpnia 2019 r., III SA/Kr 353/19, LEX nr 2717499). Wydaje się jednak, że w sytuacji, w której osoby zostałyby decyzyjnie zobligowane do wnoszenia opłaty, dobrowolne zawarcie rzeczonyj umowy, może nie mieć racji bytu.

Kwestia skonkretyzowania i zindywidualizowania obowiązku ponoszenia opłaty, może mieć także znaczenie w związku z ewentualną opłatą zastępczą ponoszoną przez gminę. Aby można było mówić o opłacie zastępczej gminy, musi być uprzednio ustalona opłata podstawowa (pierwotna) oraz krąg osób zobligowanych do jej ponoszenia. Jak bowiem zauważa się w orzecznictwie, gmina nie może ponosić kosztów pobytu osoby w domu pomocy społecznej, a dopiero później, w decyzji nakazującej zwrot zastępczo poniesionych wydatków, ustalić obowiązek opłaty osoby zobowiązanej (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 września 2019 r., II SA/Gl 565/19, LEX nr 2727798).

Zgodnie z drugim stanowiskiem zaprezentowanym w omawianej kwestii, zawarcie umowy z art. 103 ust. 2 u.p.s., ma na celu ustalenie jedynie wysokości opłaty wnoszonej przez osoby zobligowane do tego, a więc opłaty, której obowiązek ponoszenia jest już ustalony i wynika wprost z art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. Celem umowy, nie jest więc nawiązanie cywilnoprawnego stosunku zobowiązującego określoną osobę do ponoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, gdyż obowiązek ten wynika już z ustawy (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 sierpnia 2019 r., III SA/Kr 353/19, LEX nr 2717499). Przy czym, w razie gdyby ustalona w drodze umowy opłata nie pokrywała rzeczywistego kosztu pobytu mieszkańca w domu pomocy społecznej, organ ma obowiązek wydać decyzję o ustaleniu wysokości należnej opłaty od osoby wymienionej w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s., uwzględniając maksymalną dopuszczalność kwotowego obciążenia opłatą (zob. wyrok NSA z dnia 18 października 2018 r., I OSK 2868/16, LEX nr 2582941; zob. także: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 grudnia 2019 r., II SA/Go 591/19, LEX nr 2762432; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 października 2019 r., III SA/Gd 532/19, LEX nr 2731397; wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 listopada 2019 r., II SA/Lu 275/19, LEX nr 2750596).

Kolejną kwestią, co do której pojawiają się rozbieżności, jest termin wydania decyzji w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt w domu pomo-



cy społecznej. W judykaturze można wyodrębnić w przedmiotowej sprawie dwie linie orzecznicze. Według pierwszej z nich, zaprezentowanej m. in. w wyroku NSA z dnia 24 sierpnia 2016 r., decyzja w przedmiocie ustalenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej jest decyzją konstytutywną. Jest to zatem decyzja, która tworzy, zmienia lub uchyla stosunki prawne, przy czym zmiana konkretnej sytuacji prawnej następuje z mocy samej decyzji. Konstytutywny charakter tej decyzji przesądza o tym, że może ona wywierać tylko skutki *ex nunc*, tj. na przyszłość. W świetle przywołanego wyroku, decyzja o ustanowieniu odpłatności nie może wywoływać skutków prawnych, do zdarzeń mających miejsce przed jej wydaniem. Działanie takie naruszałoby bowiem podstawową zasadę systemu prawa, jaką jest zasada niedziałania prawa wstecz. Jest to dominująca linia orzecznicza (zob. I OSK 20/15, LEX nr 2142144; zob. także wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 sierpnia 2019 r., III SA/Kr 353/19, LEX nr 2717499 oraz wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 października 2019 r., II SA/Ke 486/19, LEX nr 2739440).

Odmienne stanowisko w powyższej sprawie, zaprezentowano m.in. w wyroku WSA w Kielcach z dnia 9 października 2019 roku. W jego świetle, decyzja o ustaleniu wysokości opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej może jednak wywierać skutek wsteczny (zob. II SA/Ke 486/19, LEX nr 2739440). Wsteczny charakter tej decyzji ma związek z tym, że nie w każdym przypadku jest możliwe jej wydanie jednocześnie z decyzją o skierowaniu do domu pomocy społecznej (a następnie decyzją o umieszczeniu w domu pomocy społecznej). Tymczasem zobowiązanie, w postaci konieczności ponoszenia opłaty, istnieje od dnia powstania tego obowiązku, czyli od dnia umieszczenia osoby uprawnionej w domu pomocy społecznej. Od tego momentu rozpoczyna się pobyt osoby we wskazanej placówce, który jest odpłatny (zob. wyrok NSA z dnia 10 września 2019 r., I OSK 1236/19, LEX nr 2728495; zob. także: wyrok NSA z dnia 18 października 2018 r., I OSK 1966/18, LEX nr 2582945; wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2018 r., I OSK 2023/18, LEX nr 2621758; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 września 2019 r., II SA/Sz 575/19, LEX nr 2727666). Wsteczny charakter przedmiotowej decyzji uwzględnia tę sytuację, umożliwiając tym samym obciążenie osób obowiązanych do ponoszenia odpłatności, a to z kolei pozwala na realizację zasady pomocniczości.

## Zwolnienie z opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej

Zwolnienie z opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej jest wyjątkiem od zasady konieczności ponoszenia takiej odpłatności przez mieszkańca domu pomocy społecznej, ewentualnie przez osoby do tego obowiązane, o czym była już mowa. Przyjęte rozwiązanie w pełni odpowiada zasadzie pomocniczości, stąd ustawodawca jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza możliwość zwolnienia osób obowiązanych z ponoszenia odpłatności. Możliwość taką przewiduje art. 64 u.p.s. Zgodnie z nim, osoby wnoszące opłatę lub obowiązane do wnoszenia opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej można zwolnić z tej opłaty częściowo lub całkowicie, na ich wniosek, po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego, w szczególności jeżeli:

- wnoszą one opłatę za pobyt innych członków rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodka wsparcia lub innej placówce;

- występują uzasadnione okoliczności, zwłaszcza długotrwała choroba, bezrobocie, niepełnosprawność, śmierć członka rodziny, straty materialne powstałe w wyniku klęski żywiołowej lub innych zdarzeń losowych;
- małżonkowie, zstępni, wstępni utrzymują się z jednego świadczenia lub wynagrodzenia;
- osoba obowiązana do wnoszenia opłaty jest w ciąży lub samotnie wychowuje dziecko;
- osoba obowiązana do wnoszenia opłaty lub jej rodzic przebywała w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka lub placówce opiekuńczo-wychowawczej, na podstawie orzeczenia sądu o ograniczeniu władzy rodzicielskiej osobie kierowanej do domu pomocy społecznej lub mieszkańcowi domu;
- osoba obowiązana do wnoszenia opłaty przedstawi wyrok sądu oddalający powództwo o alimenty na rzecz osoby kierowanej do domu pomocy społecznej lub mieszkańca domu.

Należy nadmienić, że ostatnie dwie przesłanki wprowadzone zostały do ustawy o pomocy społecznej w wyniku jej nowelizacji ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. poz. 1690). Z uzasadnienia projektu tej ustawy wynika, że zmiana ta wyszła naprzeciw postulatom osób, których

rodzice zostali skierowani do domu pomocy społecznej, a w przeszłości zachowywali się w stosunku do swoich dzieci w sposób rażąco naganany (zob. druk nr 3524). Nowelizację tę należy ocenić pozytywnie, gdyż wprowadzenie dodatkowych dwóch okoliczności, mogących prowadzić do częściowego lub całkowitego zwolnienia z konieczności ponoszenia opłaty, wydaje się dawać osobie zainteresowanej większą gwarancję pozytywnego dla niej rozstrzygnięcia. Jest to o tyle istotne, że w art. 64 u.p.s. posłużono się katalogiem otwartym okoliczności. W tej sytuacji również inne – poza wymienionymi tam – uzasadnione okoliczności mogą spowodować uwzględnienie wniosku o zwolnienie z obowiązku ponoszenia opłaty. Okoliczności te – jak podkreśla się w orzecznictwie – „powinny mieć charakter obiektywny, wyjątkowy i nadzwyczajny” (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 października 2019 r., II SA/Go 390/19, LEX nr 2730097). Swoboda decyzyjna organów w sprawie, o której mowa w art. 64 u.p.s. jest związana nie tylko z orzekaniem w warunkach tzw. uznania administracyjnego, lecz także z upoważnieniem do swobodnej oceny stanu faktycznego sprawy w zakresie sytuacji: osobistej, majątkowej, dochodowej, rodzinnej osoby wnoszącej opłatę i ubiegającej się o zwolnienie z tego obowiązku (zob. wyrok NSA z dnia 19 lipca 2019 r., I OSK 4094/18, LEX nr 2717599; zob. także: wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 marca 2018 r., II SA/Łd 114/18, LEX nr 2470915; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2019 r., IV SA/Gl 71/18, LEX nr 2620030; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 kwietnia 2019 r., II SA/Bk 815/18, LEX nr 2650390).

Uwzględniając powyższe, można przywołać m.in. wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 grudnia 2019 r., w który potwierdzono, że: „okoliczności dotyczące sytuacji rodzinnej, majątkowej, w tym wysokość spłacanego kredytu, koszty pomocy matce, jak również koszty utrzymania czy wzajemna relacja między mieszkańcem domu pomocy społecznej a obowiązującym do ponoszenia opłaty mogą stanowić podstawę do wydania przez organ decyzji o zwolnieniu z jej ponoszenia na podstawie art. 64 u.p.s.” (II SA/Łd 450/19, LEX nr 2755778; zob. także wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 26 listopada 2019 r., II SA/Rz 957/19, LEX nr 2756657 oraz wyrok WSA w Opolu z dnia 14 stycznia 2020 r., II SA/Op 454/19, LEX nr 2769342). Także „brak więzi emocjonalnej pomiędzy osobą obowiązowaną a matką, brak wsparcia tej ostatniej i jej udziału w procesie wychowawczym, poczucie krzywdy i niesprawiedliwości są szczególnymi okolicznościami, o któ-

rych mowa w art. 64 u.p.s.” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 czerwca 2019 r., III SA/Kr 287/19, LEX nr 2691319).

Jak można zauważyć, na przykładzie przytoczonego orzecznictwa, okoliczności które mogą prowadzić do zwolnienia z odpłatności, mają być szczególnie uzasadnione i związane z wyjątkowo trudną sytuacją podmiotu ubiegającego się o zwolnienie. Należy tu pamiętać, że organ działa na podstawie uznania administracyjnego, które nie oznacza rzecz jasna dowolności rozstrzygnięcia, niemniej jednak daje możliwość odmownego załatwienia sprawy, np. ze względu na ograniczone możliwości finansowe organu gminy. Jest to tym bardziej uzasadnione, że ponoszenie odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej jest zasadą i pozostaje także w zgodzie z zasadą pomocniczości. Stąd okoliczności, na które powołuje się wnioskodawca, mają być na tyle istotne i przekonujące, aby organ podejmujący decyzję w tej sprawie nie miał wątpliwości, co do zasadności udzielenia zwolnienia. Niezależnie od powyższych możliwości, o zwolnienie z opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej mogą ubiegać się także członkowie Korpusu Weteranów Walk o Niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej. Przy czym w tym przypadku, przy podejmowaniu decyzji o całkowitym albo częściowym zwolnieniu z opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej albo o odmowie zwolnienia organ bierze pod uwagę możliwości i sytuację finansową gminy (art. 64b u.p.s.).

Kwestią, która budzi wątpliwości w związku z możliwością częściowego lub całkowitego zwolnienia z ponoszenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej, jest ustalenie czy możliwe jest już w decyzji o ustaleniu wysokości opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej rozstrzygnięcie o ewentualnym zwolnieniu z tego obowiązku. W judykaturze nie ma jednolitości poglądów w przedmiotowej sprawie. Przykładowo w wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 18 czerwca 2019 r. przyjęto, że postępowanie o zwolnienie z opłaty jest postępowaniem odrębnym od postępowania w sprawie o ustalenie obowiązku ponoszenia opłaty i jej wysokości. Stąd najpierw musi istnieć prawomocnie orzeczony obowiązek ponoszenia opłaty, a dopiero potem możliwe jest zwolnienie z tego obowiązku (zob. II SA/Bd 306/19, LEX nr 2699965; zob. także wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 sierpnia 2019 r., II SA/Ke 389/19, LEX nr 2730426). Podstaw takiej argumentacji upatruje się w tym, iż osoba zainteresowana zwolnieniem z opłaty, nie znając zakresu swojego obowiązku, nie może stwierdzić, czy będzie w stanie go wypełnić, a w związku z tym, czy np. powinna wystą-

pić z wnioskiem o częściowe lub całkowite zwolnienie z nieustalonej jeszcze opłaty (zob. wyrok WSA w Warszawie z 19 stycznia 2011 r., VIII SA/Wa 801/10, LEX nr 954459). Nadmienić jedynie należy, iż przywołane tu orzecznictwo zostało wydane przed nowelizacją ustawy o pomocy społecznej, o której to nowelizacji już wspominałam. W wyniku zmian, w art. 64 u.p.s. obok kategorii „osoby wnoszącej opłatę”, pojawiła się także kategoria „osoby obowiązanej do wniesienia opłaty”. Nie ulega wątpliwości, że osobą wnoszącą opłatę może być tylko osoba, w odniesieniu do której, ustalono już obowiązek wnoszenia opłaty. Z kolei osobą obowiązaną do wnoszenia opłaty będzie osoba wymieniona w art. 61 ust. 1 pkt 1–2 u.p.s., w odniesieniu do której obowiązek ten nie został jeszcze skonkretyzowany (gdymy przychylić się do jednej z zaprezentowanych linii orzeczniczych).

Wracając do głównego nurtu rozważań, wskazane wcześniej stanowisko jest tylko jednym z dwóch możliwych. Według drugiego bowiem, pozostającego w opozycji do pierwszego, przyjmuje się, że w decyzji wydanej na podstawie art. 59 ust. 1 u.p.s., doznają konkretyzacji przepisy ustawy o pomocy społecznej, poprzez: określenie kwoty opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej, wskazanie osób zobowiązanych do jej ponoszenia, ustalenia przypadających na nich kwot opłaty oraz ewentualne zwolnienie, stosownie do art. 64, w części lub w całości z ustalonej opłaty (zob. wyrok WSA w Olsztynie z 22 listopada 2016 r., II SA/OI 1200/16, LEX nr 2189453; zob. także wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2016 r., I OSK 2304/14, LEX nr 2082536). Zważywszy na to, organ ma odnieść się do wszystkich żądań strony; w tym także do wniosku o zwolnienie od poniesienia opłaty, jeśli zostanie to podniesione. Natomiast same okoliczności, które mogą uzasadniać takie ewentualne zwolnienie (w części lub całości), mogą istnieć już w chwili wydawania decyzji określającej wysokość ponoszonej opłaty, ale mogą pojawić się także później (zob. wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2016 r., I OSK 1436/14, [www.orzeczeniansa.gov.pl](http://www.orzeczeniansa.gov.pl)).

Obligatoryjne zwolnienie osoby obowiązanej do wnoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej ustanawia treść art. 64a u.p.s. Zgodnie z nim, osobę obowiązaną do wnoszenia opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej zwalnia się całkowicie z tej opłaty, na jej wniosek, pod warunkiem że: przedstawi prawomocne orzeczenie sądu o pozbawieniu rodzica władzy rodzicielskiej nad tą osobą i oświadczy, że władza rodzicielska nie została przywrócona albo prawomocne orzeczenie sądu o skazaniu za umyślne przestępstwo popełnione z użyciem przemocy

na szkodę osoby obowiązanej do wnoszenia opłaty, jej małoletniego rodzeństwa lub jej rodzica. Przy czym zwolnienia te obejmują także zstępnych osoby zwolnionej z opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej (w praktyce dotyczyć to może wnuków).

Uwagę zwraca tu, iż ustawodawca nie uzależnił obowiązku zwolnienia z ponoszenia opłat przez osoby obowiązane od okoliczności subiektywnych, jak to może mieć miejsce w przypadku art. 64 u.p.s. Zważywszy na to, w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 października 2019 r. – zauważono, że: „w przypadkach wyjątkowych, w sytuacji braku prawomocnego orzeczenia, o którym mowa w art. 64a u.p.s., istnieje możliwość oceny w oparciu o wskazywany art. 64 u.p.s. – więzi rodzinnych” (II SA/Go 390/19, LEX nr 2730097). W związku z tym, warto tu przywołać wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 stycznia 2019 r., który potwierdza treść art. 64a u.p.s. Wynika z niego, że: „trudne dzieciństwo, związane z wychowawczą niewydolnością matki dotkniętej chorobą psychiczną, samo w sobie nie stanowi podstawy do zwolnienia dziecka z obowiązku partycypowania w ponoszeniu kosztów pobytu matki w domu pomocy społecznej, o ile niewydolność wychowawcza matki nie doprowadziła do pozbawienia jej władzy rodzicielskiej” (II SA/Bk 636/18, LEX nr 2619137). W tej jednak sytuacji wydaje się, że rację bytu może mieć wskazywany art. 64 u.p.s. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w wielu przypadkach, nawet gdy sytuacja w rodzinie to uzasadniała, z różnych powodów, ostatecznie nie doszło do pozbawienia rodziców bądź rodzica władzy rodzicielskiej. Stąd kategoryczne pozbawienie osoby obowiązanej do ponoszenia odpłatności za pobyt rodzica w domu pomocy społecznej, z możliwości zwolnienia z tego obowiązku, należałoby ocenić negatywnie. Tymczasem art. 64 u.p.s. daje taką podstawę, a potwierdza to aktualne w tej kwestii orzecznictwo. Przy czym w takich przypadkach – z czym w pełni się zgadzam – „każdorazową decyzję rozstrzygającą wniosek o przyznanie zwolnienia, organ powinien uzasadnić w sposób pozwalający prześledzić tok jego rozumowania, w celu poznania kryteriów podjęcia danej decyzji” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 czerwca 2018 r., IV SA/Gl 377/18, LEX nr 2517002). Należy tu bowiem zauważyć, iż uznanie administracyjne, jak i katalog otwarty okoliczności mogących prowadzić do częściowego bądź całkowitego zwolnienia z obowiązku ponoszenia opłaty, mogłyby stać się polem do nadużyć, poprzez np. każdorazowe wydawanie odmownych decyzji o zwolnieniu z przedmiotowego obowiązku. Stąd konieczność, najpierw ustalenia stanu faktycznego,

a następnie na jego podstawie wydania decyzji zawierającej wyczerpujące uzasadnienie z odniesieniem się do wszelkich okoliczności sprawy, mogących mieć wpływ na jej rozstrzygnięcie, zasługuje na aprobatę, co zauważa się także w orzecznictwie.

## ZAKOŃCZENIE

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych potwierdza, że przyznawanie usług będących przedmiotem niniejszego opracowania odbywa się z uwzględnieniem zasady pomocniczości. Jest ona brana pod uwagę zarówno na etapie ich przyznawania, jak i później w okresie korzystania z nich przez osoby uprawnione. Poczynając od usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, wykorzystane w opracowaniu orzecznictwo potwierdza, że obligatoryjne ich przyznanie możliwe jest dopiero wtedy, gdy osoba zainteresowana świadczeniem spełnia określone w ustawie wymogi. Przy czym – co jest tu istotne – dla skutecznego przyznania świadczeń mających taki charakter, przesłanki te mają być spełnione kumulatywnie.

Fakultatywna możliwość przyznania przedmiotowych usług, wymaga m.in. wykazania ponad wszelką wątpliwość, że osoba wnioskująca o tę pomoc nie może liczyć na wsparcie ze strony rodziny, a także wspólnie niezamieszkującego małżonka, wstępnych czy zstępnych. Świadczenia tego rodzaju, w odróżnieniu od usług o charakterze obligatoryjnym, mogą być bowiem przyznane osobie niebędącej osobą samotną. Uwzględniając to, kładzie się tu nacisk na więzi rodzinne i obowiązki z tego wynikające. Takie postępowanie niewątpliwie wpisuje się w zasadę pomocniczości. W jej świetle, to osoby i rodziny – przede wszystkim we własnym zakresie – wykorzystując swoje uprawnienia, zasoby i możliwości winny dążyć do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej, w której się znalazły. Dopiero, gdy środki, którymi dysponują, okażą się niewystarczające, mogą oni zwrócić się o pomoc.

Zasada pomocniczości uwidacznia się także na etapie korzystania ze wskazanych usług. W przywołanym w opracowaniu orzecznictwie podkreśla się, że to organ przyznający świadczenie decyduje m. in. o wymiarze przyznanej pomocy, jak i okresie, w którym pomoc ta będzie świadczona. Kieruje się on przy tym indywidualną sytuacją konkretnej osoby, wyznaczoną w szczególności jej stanem zdrowia, potrzebami, ale i swoimi – często ograniczonymi – możliwościami udzielenia pomocy, jak i potrzebami



innych osób oczekujących na wsparcie. Na co należy zwrócić uwagę, to to, iż decyzje w tych sprawach oparte są na tzw. uznaniu administracyjnym, a co jeszcze istotniejsze, dotyczy to zarówno usług o charakterze obligatoryjnym, jak i fakultatywnym. Stąd też w orzecznictwie – uwzględniając zasadę pomocniczości – zwraca się uwagę, iż osoby, którym przyznano wskazane usługi nie mogą oczekiwać, że ta forma wsparcia zaspokoi ich wszelkie oczekiwania i potrzeby. Byłoby to sprzeczne z zasadą pomocniczości. Osoby te nie mogą przenosić całej odpowiedzialności za swoją sytuację na organy pomocy społecznej, muszą one również własnym wysiłkiem, przy wykorzystaniu własnych środków, współdziałać z organem pomocy społecznej, w celu wyjścia z trudnej sytuacji, a przynajmniej dążyć do zminimalizowania jej negatywnych skutków. Wyrazem respektowania zasady pomocniczości, na etapie korzystania z przedmiotowych usług jest także konieczność ponoszenia odpłatności za te świadczenia, co stanowi zasadę.

Drugi rodzaj usług, będących przedmiotem niniejszego opracowania – usługi w postaci umieszczenia w domu pomocy społecznej, także opierają się na zasadzie pomocniczości. Umieszczenie w tego rodzaju placówce, jest dalej idącą formą pomocy, niż np. przyznanie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, czy nawet w ośrodku wsparcia bądź rodzinnym domu pomocy. Stąd możliwość tę należy stosować z wyjątkową ostrożnością, także z tego powodu, że usługa ta jest z założenia przyznawana na czas nieoznaczony, co przeczy idei zasady pomocniczości. Z przywołanego w opracowaniu orzecznictwa wynika, że umieszczenie osoby w domu pomocy społecznej, traktuje się jako ostateczność i stosuje – co do zasady – tylko wtedy, gdy osoba zainteresowana spełnia przesłanki, dające do tego podstawę.

Uzasadnieniem dla umieszczenia w domu pomocy społecznej, jest brak możliwości samodzielnego funkcjonowania osoby w życiu codziennym. Stąd też organ wydający decyzję w tej sprawie zobligowany jest do ustalenia, czy i w jakim zakresie wiek, choroba lub niepełnosprawność wpływają na rzeczoną zdolność. Jeśli potwierdzony zostanie związek między wskazanymi okolicznościami a brakiem zdolności do samodzielnego życia, konieczne staje się umieszczenie osoby w domu pomocy społecznej. Przy czym, zasadą jest tu umieszczenie osoby w domu pomocy społecznej zlokalizowanym, jak najbliżej jej dotychczasowego miejsca zamieszkania. Jest to z jednej strony wyraz respektowania zasady pomocniczości, a z drugiej uwzględnienie dobra osoby kierowanej do domu pomocy społecznej. Dobro to – na co

także warto zwrócić uwagę – może niekiedy wyrażać się w umieszczeniu osoby w domu pomocy społecznej położonym dalej od jej dotychczasowego miejsca zamieszkania. Dodatkowo umieszczenie w domu pomocy społecznej wymaga ustalenia, że organ pomocy społecznej nie może zapewnić osobie tego wymagającej usług opiekuńczych w miejscu jej zamieszkania – w stopniu odpowiadającym jej potrzebom. W orzecznictwie zwraca się przy tej okazji uwagę, także na pewne obowiązki ciężące na członkach rodziny. Stąd słusznie moim zdaniem podkreśla się, że zanim osoba zostanie skierowana do domu pomocy społecznej, należy zbadać także możliwość zapewnienia opieki w miejscu jej zamieszkania przez najbliższą jej rodzinę. Przy czym, w przywołanym w opracowaniu orzecznictwie zauważa się, że w niektórych przypadkach może się okazać, że z przyczyn obiektywnych, członkowie rodziny nie będą mogli zająć się osobą wymagającą wsparcia. Niemniej jednak należy ustalić, czy taka sytuacja ma miejsce. Taki bowiem tok postępowania przyświeca zasadzie pomocniczości. Niewystąpienie bądź ustanie przesłanek do umieszczenia w domu pomocy społecznej, sprawia, że niezasadny jest pobyt osoby w takiej placówce.

Zasada pomocniczości uwzględniona została także na etapie korzystania z usługi w postaci umieszczenia w domu pomocy społecznej. Przejawia się ona, w szczególności w konieczności ponoszenia odpłatności za pobyt w tej placówce, co stanowi zasadę. Zasada pomocniczości ma swój wydźwięk także w ustalonej kolejności ponoszenia odpłatności. Obowiązek ten ciąży przede wszystkim na mieszkańcu domu pomocy społecznej, a następnie jego najbliższej rodzinie. Upraszczając nieco, odpowiedzialność właściwej gminy wchodzi w grę dopiero wtedy, gdy żadna z osób obowiązanych do tego na mocy przepisów prawa, nie uiszcza tej opłaty, a i wtedy wydatki gminy podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, co także pozostaje w zgodzie z zasadą pomocniczości.

Na wskazanej zasadzie opiera się również możliwość częściowego lub całkowitego zwolnienia z obowiązku ponoszenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej. Zwolnienie to ma charakter fakultatywny, decyzja wydana w tej sprawie opiera się na tzw. uznaniu administracyjnym, stąd organ ocenia, czy zachodzi okoliczność uprawniająca do zwolnienia. Okoliczność na którą powołuje się wnioskodawca ma być szczególnego rodzaju. Wykazanie tego leży po jego stronie. Z kolei organ, zobligowany jest w tej sytuacji do wnikliwego ustalenia stanu faktycznego, co ma znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu podjętej w tej sprawie decyzji. Jako

pierwszą w ustawie przewiduje się możliwość zwolnienia fakultatywnego, traktując zwolnienie obligatoryjne jako sytuację zupełnie wyjątkową, wymagającą dodatkowo potwierdzenia prawomocnym orzeczeniem sądu. Niezależnie jednak od charakteru zwolnienia, wskazane możliwości wymagają zaistnienia szczególnych okoliczności, co potwierdza przywołane w opracowaniu orzecznictwo sądów administracyjnych. Zasadą jest natomiast ponoszenie odpłatności przez mieszkańca domu pomocy społecznej bądź inne obowiązane do tego osoby, co wpisuje się w zasadę pomocniczości.

## BIBLIOGRAFIA

- Maciejko, W. (2010a). Komentarz do art. 50 ustawy o pomocy społecznej. W: W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej*. Komentarz, wyd. III (s. 231–241). Warszawa: LexisNexis.
- Maciejko, W. (2010b). Komentarz do art. 54 ustawy o pomocy społecznej. W: W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej*. Komentarz, wyd. III (s. 259–264). Warszawa: LexisNexis.
- Maciejko, W. (2010c). Komentarz do art. 61 ustawy o pomocy społecznej. W: W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej*. Komentarz, wyd. III (s. 296–303). Warszawa: LexisNexis.
- Nitecki, S. (2008). *Prawo do społecznej w polskim systemie prawnym*. Opublikowano: Oficyna, dostęp: LEX.
- Sierpowska, I. (2008). *Prawo pomocy społecznej*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Sierpowska, I. (2017a). Komentarz do art. 36 ustawy o pomocy społecznej. W: *Pomoc społeczna*. Komentarz, wyd. IV. Opublikowano: WKP, dostęp: LEX.
- Sierpowska, I. (2017b). Komentarz do art. 59 ustawy o pomocy społecznej. W: *Pomoc społeczna*. Komentarz, wyd. IV. Opublikowano: WKP, dostęp: LEX.
- Sierpowska, I. (2017c). Komentarz do art. 61 ustawy o pomocy społecznej. W: *Pomoc społeczna*. Komentarz, wyd. IV. Opublikowano: WKP, dostęp: LEX.

## Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, tekst jedn.: Dz.U. 2018 poz. 1878 z późn. zm.
- Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn.: Dz.U. 2019 poz. 1507 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych, Dz.U. nr 189, poz. 1598 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej, tekst jedn.: Dz.U. 2018 poz. 732.

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, Dz.U. poz. 1690.

### Wykaz orzeczeń sądów administracyjnych

Wyrok NSA w Warszawie z 2 grudnia 1998 r., I SA 1435/98, LEX nr 45762.

Wyrok NSA (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 11 maja 1999 r., I SA 1901/98, LEX nr 47402.

Postanowienie NSA z dnia 30 października 2007 r., I OW 78/07, LEX nr 399063.

Wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., I OSK 812/10, LEX nr 745332.

Wyrok NSA z dnia 21 października 2010 r., I OSK 880/10, LEX nr 745358.

Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2015 r., I OSK 1297/14, LEX nr 1988010.

Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2016, I OSK 1436/14, [www.orzeczeniainsa.gov.pl](http://www.orzeczeniainsa.gov.pl).

Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2016 r., I OSK 2304/14, LEX nr 2082536.

Wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2016 r., I OSK 20/15, LEX nr 2142144.

Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2016 r., I OSK 2665/16, LEX nr 2291623.

Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2017 r., I OSK 1276/16, LEX nr 2353994.

Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2017 r., I OSK 1850/16, LEX nr 2366734.

Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2017 r., I OSK 1167/17, LEX nr 2426839.

Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2018 r., I OSK 2361/17, LEX nr 2465824.

Wyrok NSA z dnia 20 września 2018 r., I OSK 812/18, LEX nr 2554808.

Wyrok NSA z dnia 18 października 2018 r., I OSK 1966/18, LEX nr 2582945.

Wyrok NSA z dnia 18 października 2018 r., I OSK 2868/16, LEX nr 2582941.

Wyrok NSA z dnia 27 listopada 2018 r., I OSK 1400/18, LEX nr 2613714.

Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2018 r., I OSK 2686/18, LEX nr 2639174.

Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2018 r., I OSK 2023/18, LEX nr 2621758.

Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2018 r., I OSK 2289/18, LEX nr 2620068.

Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2019 r., I OSK 2981/15, LEX nr 2688128.

Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2019 r., I OSK 1761/18, LEX nr 2676843.

Wyrok NSA z dnia 30 maja 2019 r., I OSK 107/19, LEX nr 2737024.

Wyrok NSA z dnia 19 lipca 2019 r., I OSK 4094/18, LEX nr 2717599.

Wyrok NSA z dnia 10 września 2019 r., I OSK 1236/19, LEX nr 2728495.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 października 2009 r., II SA/Bd 746/09, LEX nr 572177.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2009 r., IV SA/Gl 371/09, LEX nr 557740.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 marca 2010 r., IV SA/Gl 738/09, LEX nr 590842.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 września 2010 r., IV SA/Wr 300/10, LEX nr 759133.

Wyrok WSA w Warszawie z 19 stycznia 2011 r., VIII SA/Wa 801/10, LEX nr 954459.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 stycznia 2012 r., I SA/Wa 1645/11, LEX nr 1270706.

- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 maja 2012 r., II SA/Sz 352/12, LEX nr 1259433.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 stycznia 2013 r., II SA/Sz 697/12, LEX nr 1320935.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 marca 2013 r., II SA/Lu 1106/12, LEX nr 1340309.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 maja 2014 r., II SA/Lu 891/13, LEX nr 1531478.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 czerwca 2016 r., II SA/Lu 893/15, LEX nr 2105184.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 22 listopada 2016 r., II SA/Ol 1200/16, LEX nr 2189453.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 stycznia 2017 r., II SA/Lu 713/16, LEX nr 2330316.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 lutego 2017 r., II SA/Lu 531/16, LEX nr 2316929.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23 marca 2017 r., II SA/Sz 1129/16, LEX nr 2270443.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 czerwca 2017 r., III SA/Gd 387/17, LEX nr 2313716.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 czerwca 2017 r., II SA/Rz 481/17, LEX nr 2333576.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 sierpnia 2017 r., II SA/Łd 512/17, LEX nr 2341940.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 grudnia 2017 r., II SA/Bd 652/17, LEX nr 2424113.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2018 r., IV SA/Gl 738/17, LEX nr 2435978.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 marca 2018 r., II SA/Lu 990/17, LEX nr 2560373.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lutego 2018 r., II SA/Łd 1019/17, LEX nr 2450455.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 marca 2018 r., II SA/Łd 114/18, LEX nr 2470915.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 maja 2018 r., IV SA/Gl 1108/17, LEX nr 2500971.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 czerwca 2018 r., II SA/Ke 124/18, LEX nr 2518753.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 czerwca 2018 r., III SA/Gd 62/18, LEX nr 2518745.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 czerwca 2018 r., IV SA/Gl 377/18, LEX nr 2517002.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2018 r., III SA/Kr 1142/18, LEX nr 2603903.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 stycznia 2019 r., IV SA/Wr 484/18, LEX nr 2616254.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2019 r., IV SA/Gl 802/18, LEX nr 2619429.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2019 r., IV SA/Gl 71/18, LEX nr 2620030.

- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 stycznia 2019 r. II SA/Bk 636/18, LEX nr 2619137.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 stycznia 2019 r., II SA/Lu 829/18, LEX nr 2633451.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 stycznia 2019 r., IV SA/Gl 1164/17, LEX nr 2625921.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 stycznia 2019 r., II SA/Lu 842/18, LEX nr 2628854.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 lutego 2019 r., II SA/Rz 1046/18, LEX nr 2651310.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 marca 2019 r., II SA/Ol 725/18, LEX nr 2641948.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 marca 2019 r., II SA/Sz 18/19, LEX nr 2647119.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2019 r., IV SA/Gl 1029/18, LEX nr 2655865.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 kwietnia 2019 r., II SA/Bk 815/18, LEX nr 2650390.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 kwietnia 2019 r., II SA/Łd 1129/18, LEX nr 2655387.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 9 maja 2019 r., II SA/Op 88/19, LEX nr 2678806.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 maja 2019 r., II SA/Łd 1041/18, LEX nr 2677302.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 maja 2019 r., IV SA/Po 114/19, LEX nr 2683928.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 maja 2019 r., IV SA/Wr 145/19, LEX nr 2680012.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 maja 2019 r., II SA/Łd 149/19, LEX nr 2675714.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 maja 2019 r., III SA/Kr 257/19, LEX nr 2677717.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 maja 2019 r., II SA/Po 152/18, LEX nr 2687360.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 czerwca 2019 r., II SA/Łd 276/19, LEX nr 2695884.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 czerwca 2019 r., II SA/Bd 306/19, LEX nr 2699965.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 czerwca 2019 r., II SA/Sz 377/19, LEX nr 2685674.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 czerwca 2019 r., III SA/Kr 287/19, LEX nr 2691319.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 czerwca 2019 r., II SA/Go 290/19, LEX nr 2688468.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 sierpnia 2019 r., III SA/Kr 353/19, LEX nr 2717499.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 sierpnia 2019 r., II SA/Ke 389/19, LEX nr 2730426.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 września 2019 r., II SA/Sz 575/19, LEX nr 2727666.

- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 września 2019 r., II SA/GI 563/19, LEX nr 2728948.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 września 2019 r., III SA/Gd 300/19, LEX nr 2721839.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 września 2019 r., II SA/GI 565/19, LEX nr 2727798.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24 września 2019 r., II SA/Rz 833/19, LEX nr 2728917.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 września 2019 r., II SA/Łd 401/19, LEX nr 2727790.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 października 2019 r., II SA/Bd 440/19, LEX nr 2748722.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 października 2019 r., III SA/Kr 676/19, LEX nr 2733938.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 października 2019 r., II SA/Ke 486/19, LEX nr 2739440.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 października 2019 r., III SA/Gd 532/19, LEX nr 2731397.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 października 2019 r., II SA/Go 390/19, LEX nr 2730097.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 października 2019 r., II SA/Bk 580/19, LEX nr 2741917.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 listopada 2019 r., II SA/Lu 275/19, LEX nr 2750596.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 listopada 2019 r., III SA/Gd 517/19, LEX nr 2749401.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 listopada 2019 r., IV SA/Po 872/19, LEX nr 2745250.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 listopada 2019 r., II SA/Łd 404/19, LEX nr 2751704.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2019 r., II SA/Go 614/19, LEX nr 2746788.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 26 listopada 2019 r., II SA/Rz 957/19, LEX nr 2756657.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 grudnia 2019 r., III SA/Kr 1155/19, LEX nr 2754220.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 grudnia 2019 r., II SA/Łd 450/19, LEX nr 2755778.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 grudnia 2019 r., II SA/Go 591/19, LEX nr 2762432.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2020 r., II SA/Łd 681/19, LEX nr 2767754.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 14 stycznia 2020 r., II SA/Op 454/19, LEX nr 2769342.



## GRANTING NON-CASH BENEFITS WITHIN THE SOCIAL WELFARE SYSTEM IN THE LIGHT OF ADMINISTRATIVE JUDICIAL PRACTICE – SELECTED ISSUES

### ABSTRACT

The granting of non-cash benefits within the social welfare system, in particular care services and specialist care services, as well as services in the form of placement in a social welfare home has repeatedly been the subject of interest of administrative courts. The analysis of the judicial practice of these courts leads to the conclusion that the award of the services in question is based on the principle of subsidiarity. This principle plays a key role here. It is respected both at the stage of granting these benefits and their use by authorized persons. The case law used in this study confirms that the indicated services can only be awarded to persons who meet the requirements set out in the Law. The common element here is the inability to satisfy one's own efforts through the inability to use the help of people from the immediate environment, especially the family, which may result from various reasons. The indicated principle is also taken into account at the stage of using the services. It manifests itself, among others, in determining by the authority, the type, scope and form of assistance provided. In practice, this means that the subjective feelings of the person concerned, as well as their expectations do not affect the decision of the institution, which obviously is guided by the individual needs of the person, however determined objectively, while also taking into account the general principles and objectives of social assistance, such as also its ability to provide help. The subsidiarity principle is also reflected in the need to pay for services (as well as in the use of exemptions). Those using the services are primarily required to make this payment. The liability of other entities is exceptional, which also complies with the subsidiarity principle.

**KEYWORDS:** non-cash benefits within the social welfare system, care services, specialist care services, social welfare homes, subsidiarity principle