

Ewa PIERZCHAŁA\*

**Głosa do uchwały  
Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z dnia 11 czerwca 2018 r., I OPS 7/17 –  
aprobująca**

### **Wprowadzenie**

Przedmiot uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2018 r., sygn. akt I OPS 7/17, dotyczy problematyki obowiązku wnoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej przez osoby wskazane w art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>1</sup>. Pytanie prawne, tworzące granice przedmiotowe uchwały, sprowadzało się do odpowiedzi na pytanie: czy obowiązek wnoszenia przez osoby wskazane w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s. opłat za pobyt w domu pomocy społecznej umieszczonej w nim osoby, a w konsekwencji wydanie decyzji o zwrocie kosztów poniesionych zastępczo przez gminę, na podstawie art. 104 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 3 u.p.s., wymaga uprzedniego skonkretyzowania i zindywidualizowania tego obowiązku, począwszy od dnia jego powstania w stosunku do każdej ze zobowiązanych osób, w decyzji administracyjnej o ustaleniu opłaty, wydanej na podstawie art. 59 ust. 1 w związku z art. 61 ust. 1 i 2 tej ustawy, a także w drodze umowy zawartej na podstawie art. 103 ust. 2 w związku z art. 61 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ustawy o pomocy społecznej?

---

\* Doktor nauk prawnych, adiunkt, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, e-mail: epierzchala@uni.opole.pl.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2018, poz. 1518, zwana dalej u.p.s.

Zagadnienie to budziło wiele wątpliwości zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>2</sup>, jak i w piśmiennictwie<sup>3</sup>. Wraz ze wzrostem przypadków, w których gminy nie miały pewności, na kogo i w jakiej formie można nakładać obowiązek ponoszenia opłat za domy pomocy społecznej oraz żądać zwrotu zastępczo poniesionych opłat, rosła potrzeba usystematyzowania problemu i wyjaśnienia rozbieżności, co niniejszym NSA uczyniło w głosowanej uchwale. Uchwała, co wymaga podkreślenia, została podjęta przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>4</sup>. Ten rodzaj uchwały zalicza się do sądowych aktów abstrakcyjnych. Jej podstawowym celem jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądowno-administracyjnego. Uchwały abstrakcyjne podejmowane są w celu wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>5</sup>.

W zagadnieniu, które stało się przedmiotem uchwały, można wyróżnić trzy problemowe obszary:

- 1) podstawę prawną powstania obowiązku wnoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, a w konsekwencji – kiedy ten obowiązek powstaje, bowiem dopiero wówczas można stwierdzić, czy dana osoba wywiązuje się, czy nie z tego obowiązku;
- 2) problem, czy w przypadku niewywiązywania gmina zastępczo ponosi opłaty, a także
- 3) prawo dochodzenia zwrotu poniesionych wydatków przez gminę.

## Teza uchwały

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że obowiązek wnoszenia przez osoby wskazane w art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o po-

<sup>2</sup> Zob. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2009 r., IV SA/Wr 562/08, LEX 580398; Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 marca 2015 r., II SA/Sz 855/14, LEX 1760749; Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r., II S/Po 89/14, LEX 1474200; Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 marca 2016 r., II SA/Ld 50/14, LEX 1522706; Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 września 2015 r., II SA/Go 202/15, LEX 1760172; Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 czerwca 2015 r., IV SA/Gl 877/13, LEX 1508507; Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 stycznia 2014 r., II SA/Rz 1217/13, LEX 1424410; Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 października 2012 r., II SA/Bd 591/12, LEX 1248572; Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 kwietnia 2012 r., II SA/Wr 701/11, LEX 1275208.

<sup>3</sup> Zob. E. Pierzchała, *Umowa w prawie pomocy społecznej na rzecz osób bliskich – wybrane zagadnienia prawnoprocesowe*, [w:] *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, red. L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk, Katowice 2015; E. Pierzchała, *Umowa o ponoszenie opłat za pobyt w domu pomocy społecznej w orzecznictwie sądów administracyjnych – Prawo*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego. Studia Historyczno-Prawne” 2016, nr 320, s. 107–119; I. Sierpowska, *Komentarz do art. 61 ustawy o pomocy społecznej*, LEX 2014.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1302.

<sup>5</sup> Zob. B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VII, LEX el. 2017.

mocy społecznej opłat za pobyt w domu pomocy społecznej umieszczonej w nim osoby, a w konsekwencji wydanie decyzji o zwrocie kosztów poniesionych zastępczo przez gminę, na podstawie art. 104 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 3 u.p.s., wymaga uprzedniego skonkretyzowania i zindywidualizowania tego obowiązku, poczynając od dnia jego powstania w stosunku do każdej ze zobowiązanych osób w decyzji administracyjnej o ustaleniu opłaty, wydanej na podstawie art. 59 ust. 1 w związku z art. 61 ust. 1 i 2 u.p.s. lub w drodze umowy zawartej na podstawie art. 103 ust. 2 u.p.s. w związku z art. 61 ust. 1 i 2 u.p.s. oraz art. 64 u.p.s..

### Ocena stanowiska NSA

Kluczową kwestią, budzącą wątpliwości i skutkującą rozbieżnościami leżącymi u podstaw podjęcia niniejszej uchwały, było najpierw ustalenie podstawy prawnej obowiązku, potem formy jego nałożenia, a dalej okoliczności żądania przez gminę zwrotu poniesionych zastępczo opłat. Problem ten sprowadza się do płaszczyzny stosunku administracyjno-prawnego (materialnego) i procesowego. Zagadnieniem wątpliwym, przekładając powyższy problem na strukturę stosunku prawnego, jest bowiem to, w jakiej formie, między jakimi podmiotami, kiedy i na jakiej podstawie prawnej zostaje nawiązany stosunek materialny i procesowy oraz jakie są tego konsekwencje.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozważając powyższe okoliczności, wziął pod uwagę przede wszystkim źródło regulacji obowiązku ponoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej. Wskazano, że normą prawną o charakterze podstawowym, z której wynika obowiązek, jest art. 61 u.p.s., zgodnie z którym obowiązani do wnoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej są w kolejności:

- 1) mieszkaniec domu, a w przypadku osób małoletnich – przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka,
- 2) małżonek, zstępni przed wstępnymi,
- 3) gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej, przy czym osoby i gmina określone w pkt 2. i 3. nie mają obowiązku wnoszenia opłat, jeżeli mieszkaniec domu ponosi pełną odpłatność.

Natomiast zgodnie z ust. 2 tego przepisu opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej wnoszą:

- 1) mieszkaniec domu, nie więcej jednak niż 70% swojego dochodu, a w przypadku osób małoletnich – przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka, nie więcej niż 70% tego dochodu,
- 2) małżonek, zstępni przed wstępnymi – zgodnie z umową zawartą w trybie art. 103 ust. 2 u.p.s.:
  - a) w przypadku osoby samotnie gospodarującej, jeżeli dochód jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, jed-

nak kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% tego kryterium,

b) w przypadku osoby w rodzinie, jeżeli posiadany dochód na osobę jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, z tym, że kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie;

3) gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej – w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w domu pomocy społecznej a opłatami wnoszonymi przez osoby, o których mowa w pkt 1 i 2.

Naczelny Sąd Administracyjny, odpowiadając na pytanie w zakresie źródła obowiązku, jednoznacznie stwierdził, że obowiązek ponoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej wynika z ustawy. Natomiast wymaga on konkretyzacji w drodze decyzji lub umowy. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie siedmiu sędziów wydanie decyzji o zwrocie wydatków poniesionych zastępczo przez gminę na podstawie art. 104 ust. 3 u.p.s. w związku z art. 61 ust. 3 u.p.s., nie wymaga uprzedniego wydania decyzji na podstawie art. 59 ust. 1 w związku z art. 61 ust. 1 i 2 u.p.s. lub zawarcia umowy na podstawie art. 103 ust. 2 u.p.s. w związku z art. 61 ust. 1 i 2 u.p.s. nie jest do zaakceptowania. Natomiast słuszna jest teza, że wydanie decyzji o zwrocie wydatków poniesionych zastępczo przez gminę, na podstawie art. 104 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 3 u.p.s., wymaga uprzedniego wydania decyzji na podstawie art. 59 ust. 1 w związku z art. 61 ust. 1 i 2 u.p.s. w sprawie ustalenia opłaty lub zawarcia umowy na podstawie art. 103 ust. 2 w związku z art. 61 ust. 1 i 2 u.p.s., w której zostanie ustalona wysokość opłaty.

Z kolei w zakresie ustalenia, które formy stanowią konkretyzację obowiązku wobec zobowiązanych na podstawie ustawy, Sąd słusznie stwierdził, że z przedstawionych regulacji jednoznacznie wynika, że:

1) po pierwsze, forma stosowania prawa, jaką jest umowa, nie ma zastosowania do mieszkańca domu opieki społecznej, zobowiązanie tej osoby do ponoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej następuje wyłącznie na podstawie decyzji administracyjnej,

2) po drugie, tylko w stosunku do osób wskazanych w art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s., a więc małżonka, zstępnych i wstępnych, ustalenie osoby (osób) zobowiązanej do ponoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej oraz wysokość tej opłaty może nastąpić zarówno na podstawie decyzji administracyjnej, jak i umowy,

3) po trzecie, zobowiązanie do ponoszenia opłaty może wynikać również wyłącznie z zawartej umowy, jeśli osobą zobowiązaną do ponoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej będzie osoba niewymieniona w ust. 2, a więc osoba, którą ustawodawca nie objął obowiązkiem ponoszenia opłat.

Podkreślono, że decyzja ta konkretyzuje obowiązek powstający z mocy prawa z dniem zaistnienia takiego zdarzenia prawnego jak umieszczenie

osoby uprawnionej w domu pomocy społecznej. Spowodowane jest to realizacją zasady odpłatności pobytu w domach pomocy społecznej.

Sąd wskazał także na podwójną rolę gminy zarówno w odniesieniu do obowiązku ponoszenia opłat, jak i żądania ich zwrotu. Zdaniem NSA gmina może być podmiotem obowiązany do ponoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.s. Wówczas ma ona status zobowiązanego i ponosi te koszty bezzwrotnie<sup>6</sup>. Po drugie, gmina zastępczo ponosi koszty pobytu za osoby, które nie wywiązują się z zawartej umowy lub nie wnoszą opłat ustalonych decyzją. Decyzja administracyjna nie może mieć zastosowania do osób, o których mowa w art. 61 ust. 2a u.p.s., a więc tych niewymienionych w ust. 2, które mogą na podstawie umowy zobowiązać się do ponoszenia opłat. Nadto NSA wskazał, co również wymaga podkreślenia, że należy rozróżnić decyzje ustalające obowiązek ponoszenia opłaty (przez konkretne osoby i w określonej wysokości) od decyzji dotyczących dochodzenia należności w przypadku niewywiązywania się osób zobowiązanych do ponoszenia opłat, wydawanymi na podstawie art. 104 ust. 3 ustawy. NSA zauważa, że przepis art. 104 ust. 3 u.p.s. stanowi podstawę procesową decyzji zobowiązującej do zwrotu wydatków poniesionych przez gminę zastępczo na podstawie jej art. 61 ust. 3 u.p.s., zaś ten ostatni przepis jest jej podstawą materialnoprawną<sup>7</sup>.

Mając na względzie ustalenia dokonane w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego, wydaje się, że ma ona przełomowe znaczenie dla stosowania prawa o pomocy społecznej w zakresie przepisów dotyczących regulowania kwestii związanych z ponoszeniem opłat za pobyt w domach pomocy społecznej. Tym samym wszelkie wątpliwości interpretacyjne, powstałe na tle stosowania przepisów art. 61 oraz 104 u.p.s., zostały wyjaśnione, a tematyka w sposób bardzo czytelny uporządkowana.

## Bibliografia

### Opracowania

- Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VII, LEX el.
- Pierzchała E., *Umowa o ponoszenie opłat za pobyt w domu pomocy społecznej w orzecznictwie sądów administracyjnych – Prawo*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego. Studia Historyczno-Prawne” 2016, nr 320.
- Pierzchała E., *Umowa w prawie pomocy społecznej na rzecz osób bliskich – wybrane zagadnienia prawnoprocesowe*, [w:] *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, red. L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk, Katowice 2015.
- Sierpowska I., *Komentarz do art. 61 ustawy o pomocy społecznej*, LEX el. 2017.

<sup>6</sup> Obowiązek ponoszenia tych opłat nie jest uzależniony od wywiązywania się osób, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.s.

<sup>7</sup> Zob. Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 3163/14.

**Akty prawne:**

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2018, poz. 1302.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2018, poz. 1518.

**Orzecznictwo**

Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 3163/14.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2009 r., IV SA/Wr 562/08, LEX 580398.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 kwietnia 2012 r., II SA/Wr, 701/11, LEX 1275208.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 października 2012 r., II SA/Bd 591/12, LEX 1248572.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 stycznia 2014 r., II SA/Rz, 1217/13, LEX 1424410.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r., II S/Po 89/14, LEX 1474200.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 marca 2015 r., II SA/Sz 855/14, LEX 1760749.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 czerwca 2015 r., IV SA/Gl 877/13, LEX 1508507.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 września 2015 r., II SA/Go 202/15, LEX 1760172.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 marca 2016 r., II SA/Łd 50/14, LEX 1522706.

A COMMENTARY ON THE RESOLUTION  
OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF 11 JUNE 2018, I OPS/17 –  
APPROVING

**Abstract:** The presented gloss to the resolution of the Supreme Administrative Court in Warsaw of 11 June 2018 (I OPS/17) is approved. The problems presented by the court are very complicated, the main one concerning the question in what form the obligation of paying for a stay in a social welfare home should be settled. In the Court's opinion, the obligation to pay is due to the act, but it is necessary to issue a decision or enter into a contract in order to fulfill the obligation.

**Keywords:** PAYMENT FOR STAYING IN SOCIAL WELFARE HOME, ADMINISTRATIVE DECISION, CONTRACT