

---

dn. 20.01.2026

## WSTĘP

Niniejszy raport przedstawia szczegółową analizę obowiązujących przepisów ustawy o pomocy społecznej oraz praktyk stosowanych przez organy administracji publicznej przy ustalaniu odpłatności za pobyt w domach pomocy społecznej. Opracowanie identyfikuje luki prawne, niejednolite interpretacje oraz utrwalone mechanizmy nadużyć występujące na poziomie OPS, SKO i sądów administracyjnych, a także wskazuje konsekwencje tych działań dla obywateli w kraju i za granicą.

Dokument obejmuje:

- analizę kluczowych przepisów (art. 5, 61, 64, 103 ust. 2) wraz z propozycjami ich doprecyzowania,
- omówienie zasad terytorialności kosztów życia i ich znaczenia dla prawidłowego ustalania odpłatności,
- definicję „możliwości” osoby zobowiązanej zgodną z zasadami prawa administracyjnego i konstytucyjnego,
- opis nieprawidłowości w zakresie wywiadów środowiskowych oraz obowiązków organów,
- analizę systemowych nadużyć na poziomie OPS, SKO i WSA,
- wskazanie odpowiedzialności instytucji państwowych za wieloletni brak działań legislacyjnych,
- propozycje zmian organizacyjnych i nadzorczych niezbędnych do przywrócenia prawidłowego funkcjonowania systemu.

Celem raportu jest przedstawienie spójnych i jednoznacznych rozwiązań, które umożliwią wyeliminowanie nadużyć interpretacyjnych, zapewnią zgodność praktyki organów z prawem rodzinnym, administracyjnym i konstytucyjnym oraz zagwarantują ochronę obywateli przed obciążeniami przekraczającymi ich realne możliwości.

---

Raport został przygotowany w stylu **formalno-analitycznym, mocnym i precyzyjnym**, tak aby mógł zostać przedstawiony:

- Prezesowi Rady Ministrów,
- Marszałkowi Sejmu,
- komisjom sejmowym,
- Rzecznikowi Praw Obywatelskich,
- Najwyższej Izbie Kontroli,
- mediom,
- organizacjom społecznym,

ekspertom prawa administracyjnego i socjalnego

# RAPORT z dnia 20.01.2026

Dokument stanowi uzupełnienie i korektę raportu dotyczącego nieprawidłowości w ustalaniu odpłatności za pobyt w domach pomocy społecznej. Zawiera poprawione i doprecyzowane zapisy kluczowych przepisów ustawy o pomocy społecznej oraz praktyk OPS, SKO i WSA. Celem uzupełnienia jest usunięcie nieprecyzyjnych sformułowań, wyeliminowanie nadużyć oraz przywrócenie zgodności z prawem rodzinnym, administracyjnym i konstytucyjnym.

## 1. Art. 5 – zasada terytorialności prawa i kosztów życia

Art. 5 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej jest przepisem fundamentalnym, określającym zakres podmiotowy ustawy. Prawo do świadczeń przysługuje wyłącznie osobom:

- posiadającym obywatelstwo polskie,
- mającym miejsce zamieszkania na terytorium RP,
- przebywającym na terytorium RP.

Warunki te są **łącznie**, a nie alternatywne.

### 1.1. Naruszenie przepisu przez OPS

OPS-y rutynowo stosują polskie kryteria dochodowe wobec obywateli mieszkających poza terytorium RP, mimo że osoby te:

- nie spełniają warunku zamieszkania w Polsce,
- nie spełniają warunku przebywania w Polsce,
- funkcjonują w realiach ekonomicznych innego państwa,
- ponoszą koszty życia wynikające z lokalnych cen, podatków i siły nabywczej waluty.

Jest to stosowanie ustawy **poza zakresem jej obowiązywania**, co narusza:

- art. 5 ustawy,
- art. 7 KPA,
- art. 77 KPA,
- art. 80 KPA.

### 1.2. Konsekwencje naruszenia art. 5

Ignorowanie art. 5 prowadzi do:

- obciążania obywateli ponad możliwości,
- stosowania polskich kryteriów wobec osób żyjących w innych realiach ekonomicznych,
- naruszenia zasady równości,
- naruszenia zasady proporcjonalności,
- naruszenia zasady ochrony rodziny,
- naruszenia art. 2 i 67 Konstytucji.

### 1.3. Nowy zapis do raportu

„Polacy mieszkający za granicą podlegają prawu państwa, w którym faktycznie żyją — tak samo jak cudzoziemcy mieszkający w Polsce podlegają polskiemu prawu. Dlatego ustalając odpłatność, organ musi stosować realia ekonomiczne państwa, w którym osoba przebywa, w tym koszty życia, siłę nabywczą i lokalne przepisy socjalne.”

## . Art. 61 – krąg osób zobowiązanych

Obecny zapis „małżonek, zstępni przed wstępnymi” jest nieprecyzyjny i prowadzi do nadużyć. OPS-y obciążają wnuków i prawnuków, mimo że **nie mają oni obowiązku alimentacyjnego wobec dziadków**.

### 2.1. Poprawiona wersja art. 61 (propozycja legislacyjna)

„Odpłatność za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej ponoszą kolejno:

1. małżonek,
2. dzieci (zstępni pierwszego stopnia).

Wnuki, prawnuki i dalsi zstępni nie ponoszą odpłatności, chyba że: a) są opiekunami prawnymi mieszkańca, lub b) mieszkaniec był ich opiekunem prawnym.

Grup pokrewieństwa nie wolno łączyć. Przejście do kolejnej grupy jest dopuszczalne wyłącznie po ustaleniu, że wszystkie osoby z grupy wcześniejszej nie mogą ponieść opłaty.”

### 2.2. Uzupełnienie do art. 61 ust. 1 pkt 2

„Zapis ‘zstępni przed wstępnymi’ oznacza wyłącznie zstępnych pierwszego stopnia (dzieci). Wnuki, prawnuki i dalsi zstępni nie mogą być obciążani odpłatnością, ponieważ:

- prawo rodzinne nie nakłada obowiązku alimentacyjnego na wnuki wobec dziadków,
- prawo cywilne nie przewiduje takiej odpowiedzialności,
- prawo administracyjne nie może tworzyć obowiązków, których nie ma w prawie rodzinnym,
- Konstytucja zakazuje obciążania obywateli obowiązkami bez podstawy prawnej,
- zasada proporcjonalności wymaga adekwatności obciążenia do relacji rodzinnej.

Obciążanie wnuków wynika wyłącznie z interesu finansowego gminy, ponieważ:

- wnuków jest więcej niż dzieci,
- łatwiej „rozłożyć” kwotę,
- gmina płaci mniej.

Praktyka ta nie ma podstawy prawnej i stanowi nadużycie interpretacyjne.”

## **2.3. Rola kryteriów dochodowych**

OPS-y błędnie stosują kryteria dochodowe jako podstawę ustalenia odpłatności.

---

## **2.4. Poprawiony zapis art. 61 ust. 2**

„Kryteria dochodowe pełnią wyłącznie funkcję wstępnego ustalenia, czy dana osoba może zostać obciążona zgodnie z art. 103 ust. 2. Kryteria nie mogą stanowić podstawy do automatycznego ustalenia odpłatności ani zastępować analizy możliwości osoby zobowiązanej.

## **2.5. Poprawiony zapis (do art. 61 ust. 2)**

„Kryteria dochodowe pełnią wyłącznie funkcję wstępnego ustalenia, czy dana osoba może zostać obciążona zgodnie z art. 103 ust. 2. Kryteria nie mogą stanowić podstawy do automatycznego ustalenia odpłatności ani zastępować analizy możliwości osoby zobowiązanej.”

---

# **3. Art. 64 – zwolnienia z opłaty**

## **• 3.1. Problem**

Sformułowanie „w szczególności” jest nadużywane i prowadzi do automatyzmu..

## **3.2. Poprawiona wersja art. 64**

„Wymienione przesłanki mają charakter przykładowy. Zwolnienie następuje w każdym przypadku, nawet przed ustaleniem opłat, w którym poniesienie opłaty spowodowałoby zagrożenie podstawowych potrzeb życiowych osoby zobowiązanej lub jej rodziny.”

---

# **4. Wywiad środowiskowy – zasady i naruszenia**

OPS często ignoruje ustalenia wywiadu lub przeprowadza go niezgodnie z prawem.

## 4.1. Procedura po wywiadzie środowiskowym

„Jeżeli po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego organ nie uwzględnił przedstawionych okoliczności, osoba zobowiązana może złożyć wniosek do burmistrza/wójta/prezydenta miasta o ponowne zbadanie sprawy.” **art.64**

---

## 4.2. Poprawiony zapis art. 103 ust. 2

„Przez możliwości osoby zobowiązanej rozumie się dochód pozostający po odliczeniu kosztów utrzymania, zobowiązań finansowych, kosztów życia w kraju zamieszkania oraz innych wydatków niezbędnych do zapewnienia podstawowych potrzeb życiowych.”

## 4.3. Obowiązek podpisu i kopii

„Wywiad środowiskowy musi zostać podpisany przez osobę, z którą jest przeprowadzany, a kopia wywiadu musi zostać jej przekazana.”

---

## 4.4. Obowiązek wywiadu przez ambasadę lub konsulat

Wywiad telefoniczny jest nieważny z mocy prawa. Wywiad musi przeprowadzić:

- najbliższy OPS (dla osób w Polsce),
  - najbliższa ambasada lub konsulat RP (dla osób za granicą).
- 

## 5. Pismo SPS 023 419/08 – kluczowy dokument ignorowany przez organy

W dniu 18 lipca 2008 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wydało pismo **SPS 023 419/08**, które do dziś pozostaje **najważniejszym oficjalnym stanowiskiem rządu** dotyczącym ustalania odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej.

W piśmie tym ministerstwo jednoznacznie stwierdziło:

**„Odpłatność nie może doprowadzić rodziny do sytuacji wymagającej wsparcia pieniężnego z pomocy społecznej.”**

**Pismo to:**

- obowiązuje,
- nie zostało uchylone,
- nie zostało zmienione,
- jest wiążącą interpretacją intencji ustawodawcy,
- ale **nigdy nie zostało wpisane do ustawy.**

I właśnie dlatego OPS, SKO i WSA mogą je ignorować, mimo że jego treść jest zgodna z:

- konstytucją,
- zasadą proporcjonalności,
- zasadą ochrony rodziny,
- zasadą zaufania obywatela do państwa,
- celem ustawy o pomocy społecznej.

To zdanie ma charakter **wykładni autentycznej**, ponieważ pochodzi bezpośrednio od organu odpowiedzialnego za ustawę o pomocy społecznej. Jego znaczenie jest fundamentalne:

- potwierdza, że **celem ustawy nie jest obciążanie rodzin**,
- nakazuje organom badać **realną sytuację materialną**,
- zakazuje ustalania opłat, które prowadzą do ubóstwa,
- jest zgodne z art. 103 ust. 2,
- jest zgodne z zasadą proporcjonalności,
- jest zgodne z konstytucyjną ochroną rodziny.

Mimo to:

- OPS **ignorują treść pisma**,
- SKO **nie stosują go w decyzjach**,
- WSA **nie odnoszą się do niego w wyrokach**,
- ministerstwo **nigdy nie wpisało tej zasady do ustawy**,
- co umożliwia organom obciążanie obywateli ponad możliwości.

Brak implementacji tej zasady do ustawy prowadzi do:

- automatyzmu decyzji,
- ignorowania kosztów życia,
- stosowania kryteriów dochodowych zamiast analizy możliwości,
- obciążania osób mieszkających za granicą według polskich realiów,
- naruszenia art. 7, 77 i 80 KPA,
- naruszenia art. 103 ust. 2,
- naruszenia zasady ochrony rodziny.

Dlatego treść pisma SPS 023 419/08 powinna zostać **wpisana do ustawy o pomocy społecznej**, aby zakończyć dowolność interpretacyjną i przywrócić zgodność praktyki organów z intencją ustawodawcy.

## 1.- 5. Podsumowanie uzupełnienia

Uzupełnienie wprowadza:

- poprawiony art. 5,
- poprawiony art. 61 (wyłączenie wnuków i prawnuków),
- doprecyzowanie roli kryteriów dochodowych,
- poprawiony art. 64,
- jasną definicję „możliwości” w art. 103 ust. 2,
- zasady terytorialności kosztów życia,
- obowiązek podpisu i kopii wywiadu,
- procedurę odwoławczą po wywiadzie,
- wskazanie odpowiedzialności ministerstwa,
- SPS 023 419/08 powinna zostać **wpisana do ustawy o pomocy społecznej**.

Dokument usuwa nieprecyzyjne sformułowania, eliminuje nadużycia i przywraca zgodność z prawem rodzinnym, administracyjnym i konstytucyjnym

## **6. Ministerstwo Rodziny – wiedza o nieprawidłowościach i brak działań**

Ministerstwo Rodziny:

- **od lat otrzymuje pisma** dotyczące nieprawidłowości,
- **publikuje interpretacje**, które każdy może sprawdzić na stronie ministerstwa,
- **w interpretacjach potwierdza istnienie luk i błędów**,
- **w piśmie SPS 023 419/08 jasno wskazało, że:**

**„Odpłatność nie może doprowadzić rodziny do sytuacji wymagającej wsparcia pieniężnego z pomocy społecznej.”**

Mimo to:

- **nie dokonuje zmian legislacyjnych,**
- **nie wydaje wiążących wytycznych,**
- **nie koryguje błędnych praktyk OPS,**
- **nie reaguje na nadużycia SKO i WSA,**
- **utrzymuje nieprecyzyjne przepisy,**
- **działa świadomie, wiedząc o skutkach.**

To oznacza, że:

- brak zmian nie jest przypadkiem,
- jest to **świadome utrzymywanie niejasnych przepisów**,
- co pozwala gminom przerzucać koszty na rodziny,
- a państwu unikać odpowiedzialności finansowej.

## 6.1. Rola ministerstwa – odpowiedzialność za brak zmian

- Ministerstwo Rodziny od lat otrzymuje pisma z prośbą o interpretację przepisów i potwierdza istnienie luk, ale nie wprowadza zmian.

## 6.2. Moja opinia

- „Ministerstwo Rodziny, jako organ odpowiedzialny za ustawę o pomocy społecznej, od lat otrzymuje pisma z prośbą o interpretację przepisów. W swoich odpowiedziach potwierdza istnienie luk i niejasności, jednak nie wprowadza zmian legislacyjnych. Utrzymywanie nieprecyzyjnych przepisów jest działaniem świadomym, a nie przypadkowym.”

# 7. Mechanizmy nadużyć OPS

OPS-y w wielu gminach stosują powtarzalne praktyki, które prowadzą do:

### 1. Sztucznego zawyżania dochodu

- przypisywanie dochodu osobom, które go nie osiągają,
- dzielenie dochodu rodziców na dzieci,
- doliczanie dochodów członków gospodarstwa domowego,
- ignorowanie realnych kosztów życia.

### 2. Doliczania osób nieuprawnionych

OPS-y rozszerzają krąg zobowiązanych, doliczając:

- wnuki,
- pełnoletnie dzieci mieszkające z rodzicem,
- osoby mieszkające pod jednym dachem,
- osoby bez obowiązku alimentacyjnego.

### 3. Manipulowania pojęciem „wspólnego gospodarstwa domowego”

OPS-y wykorzystują niewiedzę obywateli, zadając pytania sugerujące, a następnie:

- doliczają osoby nieuprawnione,
- mieszają pojęcia „dochód rodziny” i „dochód osoby”.

### 4. Ignorowania art. 103 ust. 2

OPS-y nie badają:

- kosztów życia,
- zobowiązań finansowych,
- kosztów życia za granicą,
- realnej sytuacji rodziny.

Zamiast tego stosują **automatyzm** oparty na kryteriach dochodowych.

## 5. Pomijania wywiadu środowiskowego

Wywiad jest:

- wykonywany pobieżnie,
- niekompletny,
- ignorowany przy ustalaniu odpłatności,
- traktowany jako formalność.

## 7.1. Wywiad środowiskowy – obowiązek przeprowadzenia przez właściwy organ

Wywiad środowiskowy jest podstawowym narzędziem ustalenia sytuacji osoby zobowiązanej.

Dlatego musi być przeprowadzony przez **organ właściwy miejscowo**, czyli:

- **najbliższy OPS do miejsca zamieszkania osoby zobowiązanej,**
- **a w przypadku osób mieszkających za granicą – najbliższy konsulnat lub ambasadę RP,**  
które pełnią funkcję organu pomocniczego i są zobowiązane do sporządzenia wywiadu zgodnie z polskimi przepisami.

Brak wywiadu przeprowadzonego przez właściwy organ oznacza:

- naruszenie art. 7, 77 i 80 KPA,
- brak ustalenia stanu faktycznego,
- nieważność ustaleń OPS,
- podstawę do uchylecia decyzji.

OPS nie może:

- przeprowadzać wywiadu „na odległość”,
- opierać się na domysłach,
- stosować polskich kosztów życia wobec osoby mieszkającej za granicą,
- ignorować realiów ekonomicznych kraju zamieszkania.

## 8. Mechanizm nadużyć na poziomie SKO

SKO, zamiast pełnić funkcję kontrolną, często:

- powiela błędy OPS,
- nie analizuje ustaleń faktycznych,
- nie bada manipulacji,
- powołuje się na nieaktualne orzecznictwo,
- ignoruje pismo ministerstwa SPS 023 419/08,
- nie odnosi się do kluczowych zarzutów.

W praktyce SKO działa jak:

**„druga pieczętka OPS”, a nie organ odwoławczy.**

To powoduje, że błędne decyzje stają się „legalne”, mimo że są sprzeczne z intencją ustawodawcy.

### 8.1. Jak działają Samorządowe Kolegia Odwoławcze (SKO)

SKO w praktyce:

- **nie badają stanu faktycznego,**
- **nie analizują wywiadu środowiskowego,**
- **nie weryfikują kosztów życia,**
- **nie stosują art. 7, 77 i 80 KPA,**
- **nie odnoszą się do pisma SPS 023 419/08,**
- **powielają błędy OPS,**
- **traktują decyzje OPS jako domyślnie prawidłowe,**
- **odrzucają odwołania bez merytorycznej analizy.**

W praktyce SKO pełnią funkcję:

- **instytucji potwierdzającej decyzje OPS,**
- **a nie organu odwoławczego, który ma chronić obywatela.**

To jest **systemowa wada**, a nie pojedynczy błąd.

---

## 9. Mechanizmy nadużyć WSA

WSA:

- badają tylko legalność formalną,

- nie analizują ustaleń faktycznych,
- nie badają wywiadu środowiskowego,
- nie odnoszą się do manipulacji OPS,
- nie korygują błędów SKO.

W efekcie:

- błędne decyzje pozostają w mocy,
- obywatel nie otrzymuje ochrony,
- system utrwała nadużycia.

## 9.1. Jak działają Wojewódzkie Sądy Administracyjne (WSA)

WSA:

- nie badają materiału dowodowego,
- nie analizują realiów ekonomicznych,
- nie odnoszą się do wykładni autentycznej ministerstwa,
- nie weryfikują, czy wywiad został przeprowadzony prawidłowo,
- nie sprawdzają, czy OPS miał podstawę prawną do obciążenia wnuków,
- ograniczają się do formalnej kontroli procedury,
- nie ingerują w błędne interpretacje,
- nie korygują nadużyć OPS i SKO.

W efekcie:

- błędne decyzje OPS → są potwierdzane przez SKO → są potwierdzane przez WSA,
- system utrwała nieprawidłowości,
- obywatel nie ma realnej ochrony prawnej.

---

## 10. Interes finansowy gminy jako motor nadużyć

Gmina płaci za DPS.

Im więcej obciąży rodzinę, tym mniej płaci sama.

Dlatego OPS:

- rozszerza krąg zobowiązanych,
- zawyża dochód,
- ignoruje koszty życia,

- odrzuca wnioski o zwolnienie,
- stosuje kryteria dochodowe jako jedyną podstawę.

To nie jest przypadek.

To **motywacja finansowa**, a nie prawna.

---

## 11. Brak nadzoru państwa

W Polsce:

- nie ma centralnego nadzoru nad OPS,
- nie ma kontroli jakości decyzji,
- nie ma standardów interpretacyjnych,
- nie ma sankcji za błędne decyzje,
- nie ma obowiązku stosowania pisma SPS 023 419/08.

OPS działa praktycznie **bez kontroli**.

---

## 12. Odpowiedzialność polityczna

Przez ostatnie 20 lat:

- żaden rząd nie doprecyzował kluczowych przepisów,
- żaden Sejm nie zamknął luk prawnych,
- żaden minister nie wprowadził definicji „możliwości”,
- żaden rząd nie wpisał do ustawy zasady z pisma SPS 023 419/08.

To jest **ciągłość zaniedbań legislacyjnych**, niezależnie od tego, kto rządził.

---

## 13. Proponowany zapis ustawowy

**„Odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej nie może zostać ustalona w wysokości, która doprowadziłaby osobę zobowiązaną lub jej rodzinę do sytuacji wymagającej wsparcia pieniężnego z pomocy społecznej.**

**Organ obowiązany jest uwzględnić rzeczywistą sytuację materialną osoby zobowiązanej, w tym koszty utrzymania, zobowiązania finansowe oraz koszty życia w kraju zamieszkania.”**

To jest pełne przeniesienie treści pisma SPS 023 419/08 do ustawy

## 14. Podsumowanie diagnozy

Obecny system:

- jest nieprecyzyjny,
- jest niejednolity,
- umożliwia nadużycia,
- nie chroni obywatela,
- nie zapewnia kontroli,
- nie spełnia standardów państwa prawa.

Zmiana przepisów jest **konieczna i pilna**.

---

## 15. Wzmocnienie kontroli nad OPS i SKO

### Propozycje zmian

- obowiązek corocznych audytów wojewody,
  - obowiązek raportowania liczby decyzji uchylonych przez sądy,
  - odpowiedzialność dyscyplinarna za rażące naruszenia art. 103 ust. 2,
  - obowiązek szkoleń z zakresu prawa administracyjnego i ekonomii.
- 

## 16. Zmiana praktyki sądów administracyjnych

### Propozycje zmian

- obowiązek badania, czy organ uwzględnił koszty życia,
  - obowiązek analizy naruszeń art. 103 ust. 2,
  - możliwość zlecenia uzupełniającego wywiadu środowiskowego,
  - obowiązek oceny, czy organ zastosował polskie kryteria bez podstawy prawnej.
- 

## 17. Wniosek końcowy

Aby naprawić system, konieczne jest:

- doprecyzowanie przepisów,
- wprowadzenie obowiązków, które dziś są ignorowane,
- wzmocnienie kontroli nad OPS i SKO,
- zmiana praktyki sądów administracyjnych,
- stworzenie jasnych zasad dla obywateli mieszkających poza RP,
- wprowadzenie standardów oceny możliwości finansowych.

Bez tych zmian:

- art. 103 ust. 2 pozostanie martwy,
- art. 5 będzie ignorowany,
- wywiady będą pozorne,
- decyzje będą automatyczne,
- obywatele będą obciążani ponad możliwości,
- system będzie działał wbrew celowi ustawy.

## 18. Podsumowanie uzupełnienia

- poprawiony art.5
- poprawiony art. 61 (wyłączenie wnuków i prawnuków),
- doprecyzowanie roli kryteriów dochodowych,
- poprawiony art. 64,
- jasną definicję „możliwości” w art. 103 ust. 2,
- zasady terytorialności kosztów życia,
- obowiązek podpisu i kopii wywiadu,
- procedurę odwoławczą po wywiadzie,
- wskazanie odpowiedzialności ministerstwa.

Dokument usuwa nieprecyzyjne sformułowania, eliminuje nadużycia i przywraca zgodność z prawem rodzinnym, administracyjnym i konstytucyjnym

**Opracował**

**Strażnik Prawa**