



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Ekspertyza prawna
dotycząca rozwiązań
normatywnych w zakresie
przesłanki ustalenia
prawa do świadczenia
dla opiekuna osoby
z niepełnosprawnością,
odnoszącej się
do niepodejmowania
albo rezygnacji
z zatrudnienia
lub innej pracy zarobkowej

Opinie
i ekspertyzy
OE-420

WARSZAWA 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Jagoda Tracz-Dral

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
sierpień 2022

Ekspertyza prawna dotycząca rozwiązań normatywnych w zakresie przesłanki ustalenia prawa do świadczenia dla opiekuna osoby z niepełnosprawnością, odnoszącej się do niepodejmowania albo rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej

I. Przedmiot ekspertyzy

Przedmiot niniejszej ekspertyzy obejmuje analizę dotyczącą alternatywnych rozwiązań normatywnych w zakresie przesłanki ustalenia świadczenia dla opiekuna osoby z niepełnosprawnością, odnoszącej się do niepodejmowania albo rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Ekspertyza została przygotowana w związku z toczącym się postępowaniem w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk senacki nr 273).

Przywołany powyżej projekt ustawy obejmuje nowelizację art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych¹ (dalej: u.ś.r.), poprzez usunięcie z tej jednostki redakcyjnej przesłanki odnoszącej się do rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, a także dodanie do art. 17 przywołanej ustawy ust. 1c i ust. 1d w następującym brzmieniu:

1 Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. z 2022 r. poz. 615 ze zm.

„1c. Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje również osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 1–4, które podejmują zatrudnienie lub inną pracę zarobkową pod warunkiem, że:

1) podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej nie utrudnia sprawowania opieki, o której mowa w ust. 1, oraz

2) miesięczne wynagrodzenie z tytułu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej łącznie ze świadczeniem pielęgnacyjnym nie przekracza kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłaty nagród z zysku za ubiegły rok, ogłaszanego, w drodze obwieszczenia, przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

1d. W przypadku gdy miesięczne wynagrodzenie z tytułu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej łącznie ze świadczeniem pielęgnacyjnym przekracza kwotę przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, o której mowa w ust. 1c pkt 2, świadczenie pielęgnacyjne obniża się o kwotę stanowiącą różnicę pomiędzy kwotą wynagrodzenia z tytułu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej łącznie ze świadczeniem pielęgnacyjnym, a kwotą przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, o której mowa w ust. 1c pkt 2.”

Celem projektowanej zmiany – jak wskazano w uzasadnieniu przedmiotowego projektu ustawy² – jest umożliwienie aktywności zawodowej osobom uprawnionym do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego, czyli opiekunom osób z niepełnosprawnościami. W ocenie projektodawców, osoby podejmujące trud opieki nad członkiem rodziny z niepełnosprawnością nie powinny być ograniczane w podejmowaniu zatrudnienia, a państwo powinno wspierać ich rozwój zawodowy. Trudno również – jak wskazano w przywołanym uzasadnieniu – przyjąć, iż kwota wypłacana z tytułu świadczenia pielęgnacyjnego może stanowić zabezpieczenie finansowe dla podstawowych potrzeb życiowych osoby z niepełnosprawnością i jej opiekuna.

II. Cel ekspertyzy

Celem niniejszej ekspertyzy jest ustalenie konsekwencji wiążących się z wprowadzeniem do obrotu prawnego zmiany, polegającej na rezygnacji z przesłanki ustalenia świadczenia dla opiekuna osoby z niepełnosprawnością, odnoszącej się do niepodejmowania albo rezygnacji z zatrudnienia

2 <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,150.html>

lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania stałej opieki nad osobą z niepełnosprawnością, w szczególności w zakresie skutków o charakterze społecznym.

Świadczenia opiekuńcze skierowane do opiekunów osób z niepełnosprawnościami – w założeniu ustawodawcy – miały stanowić rekompensatę dla opiekuna za niepodejmowanie zatrudnienia lub rezygnację z aktywności zawodowej na rzecz sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, a jednocześnie wsparcie dla osoby z niepełnosprawnością. Aktualnie przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się jednak postępowanie dotyczące skargi konstytucyjnej kwestionującej zgodność z Konstytucją art. 17 ust. 1 u.ś.r. w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od przesłanki w postaci rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej³.

Konieczna jest zatem ocena zasadności zmiany polegającej na usunięciu z obrotu prawnego opisanej powyżej przesłanki ustalenia świadczenia pielęgnacyjnego, odnoszącej się do niepodejmowania albo rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania stałej opieki nad osobą z niepełnosprawnością, a także przedstawienie skutków będących następstwem przyjęcia różnych rozwiązań w tym zakresie. Przedmiotowa zmiana może być bowiem wprowadzona bez nowelizacji w obrębie pozostałych regulacji normujących system świadczeń opiekuńczych, jak również jako zmiana wpisująca się w całościową korektę systemu tych świadczeń.

W związku z powyższym przedstawiono aktualnie obowiązujące rozwiązania normatywne w zakresie świadczeń opiekuńczych, wskazano konsekwencje uznania przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b u.ś.r. w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą z niepełnosprawnością ze względu na moment powstania niepełnosprawności, a także przedstawiono alternatywne rozwiązania normatywne w zakresie przesłanki ustalenia świadczenia dla opiekuna osoby z niepełnosprawnością, odnoszącej się do niepodejmowania albo rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania stałej opieki nad osobą z niepełnosprawnością. Odniesiono się również do skutków, jakie mogą wiązać się z wprowadzeniem do obrotu prawnego projektowanej zmiany w dwóch możliwych wariantach, a to bez poprawienia stanu prawnego w zakresie wskazanym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r.⁴, oraz jednocześnie z jego poprawieniem.

3 Sygn. akt SK 18/22.

4 Sygn. akt K 38/13, OTK-A 2014, nr. 9, poz. 104.

III. Aktualnie obowiązujący system świadczeń opiekuńczych

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym do katalogu świadczeń opiekuńczych zalicza się dwie kategorie świadczeń pieniężnych, przy czym kryterium ich podziału stanowi podmiot uprawniony do pobierania danego świadczenia. Świadczenie może być bowiem przyznawane i wypłacane bezpośrednio osobie wymagającej wsparcia z uwagi na niepełnosprawność lub podeszły wiek, a takim jest – uregulowany w u.ś.r. – zasiłek pielęgnacyjny⁵. Drugi rodzaj stanowią zaś świadczenia opiekuńcze przyznawane i wypłacane opiekunowi osoby z niepełnosprawnością. Te ostatnie ujęte zostały w przepisach u.ś.r. oraz ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów⁶, (dalej: u.z.o.). Są nimi: świadczenie pielęgnacyjne⁷, specjalny zasiłek opiekuńczy⁸, zasiłek dla opiekuna⁹, przy czym świadczenia te mogą być wypłacane również rolnikom, małżonkom rolników lub ich domownikom¹⁰. Celem świadczeń opiekuńczych – jak wskazano w uzasadnieniu do projektu u.ś.r.¹¹ – miało być „częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku lub niepełnosprawnej osobie dorosłej”, przy czym świadczenie dedykowane opiekunom zostało opisane jako przeznaczone „dla osób rezygnujących z aktywności zawodowej” w celu sprawowania opieki nad osobą z niepełnosprawnością.

Zasiłek pielęgnacyjny to jedyne – jak wskazano w uzasadnieniu do projektu u.ś.r. – świadczenie opiekuńcze skierowane do „osób wymagających rzeczywistej pielęgnacji”. Do grupy tej ustawodawca zaliczył, obok osób, które ukończyły 75 rok życia, również osoby z orzeczoną niepełnosprawnością. Zasiłek pielęgnacyjny jest przyznawany w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji¹².

5 Art. 16 u.ś.r.

6 Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, Dz. U. z 2020 r. poz. 1297.

7 Art. 17 u.ś.r.

8 Art. 16a u.ś.r.

9 Art. 2 u.z.o.

10 Art. 17b u.ś.r. oraz art. 3 u.z.o.

11 <https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/o/D1167E020969E5ADC12570C7002FFA82?OpenDocument>

12 Szerzej na temat tego świadczenia: A. Kawecka [w:] K. Małysa-Sulińska (red.), Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz. Warszawa 2015, s. 241 i n.; B. Chłodziński [w:] P. Rączka (red.), Świadczenia rodzinne. Komentarz, Warszawa 2021, s. 379 i n.

Ze wskazanych powyżej świadczeń dla opiekunów jako pierwsze zostało wprowadzone **świadczenie pielęgnacyjne**, o którym mowa w art. 17 u.ś.r. Ustanowiono je – jak wskazano w uzasadnieniu do projektu u.ś.r. – w celu udzielenia materialnego wsparcia dla osób, które rezygnują z aktywności zawodowej w związku ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. W pierwotnym brzmieniu przywołanego przepisu świadczenie pielęgnacyjne przysługiwało bowiem matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka, jeżeli nie podejmował lub rezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności, a jego przyznanie determinowane było nadto kryterium dochodowym rodziny. W kolejnych latach obowiązywania u.ś.r. krąg podmiotów będących beneficjentami świadczenia pielęgnacyjnego był poszerzany przez ustawodawcę, co było związane między innymi z wykonaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego¹³ i objął również inne osoby, na których zgodnie z przepisami ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy¹⁴, (dalej: k.r.o.) ciąży obowiązek alimentacyjny. Zmianę w tym zakresie – poprzez zniesienie kryterium dochodowego – wprowadziła również ustawa o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych¹⁵. Uzasadniając tę ostatnią zmianę wskazano, że zniesienie kryterium dochodowego przy świadczeniu pielęgnacyjnym umożliwia objęcie pomocą wszystkich osób, które zrezygnowały z zatrudnienia z powodu konieczności sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, przy czym pomoc ta obejmuje – poza świadczeniem, którego celem jest częściowa rekompensata utraconego dochodu – również opłacanie składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz zdrowotne, co oznacza możliwość korzystania przez opiekuna z opieki zdrowotnej oraz świadczeń emerytalnych¹⁶. W związku ze zniesieniem kryterium dochodowego – z dniem 1 stycznia 2010 r. – prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie jest ustalane na okres zasiłkowy, a na czas nieokreślony, chyba że orzeczenie o niepełnosprawności

13 Wyrok TK z 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 107; Wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 109.

14 Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. z 2020 r. poz. 1359.

15 Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych, Dz. U. z 2009, Nr 219, poz. 1706.

16 [https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/o/B92DD7E3EF46122AC12576540058475F/\\$file/2413.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/o/B92DD7E3EF46122AC12576540058475F/$file/2413.pdf)

lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności zostało wydane na czas określony¹⁷.

Regulacja art. 17 u.ś.r. została istotnie zmieniona również przepisami ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw¹⁸ (dalej: zm.u.ś.r.). Nowelizacja ta – jak wskazano w uzasadnieniu zm.u.ś.r. – miała na celu racjonalizację zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, poprzez dostosowanie rozwiązań systemowych do potrzeb społecznych związanych z polityką rodzinną i możliwości finansowych państwa¹⁹. Zgodnie bowiem z regulacją art. 17 ust. 1b u.ś.r., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2013 r., świadczenie pielęgnacyjne miało przysługiwać wyłącznie wówczas, gdy niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia 18 roku życia albo w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25 roku życia. Zauważenia wymaga przy tym, że – wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r.²⁰ – przepis ten w zakresie, w jakim różnicował prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, został uznany za niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji²¹.

Z dniem 1 stycznia 2013 r. – przepisami zm.u.ś.r. – wprowadzono również nowy rodzaj świadczenia opiekuńczego adresowanego do opiekunów osób z niepełnosprawnością, czyli **specjalny zasiłek opiekuńczy**. W założeniu projektodawców nowych rozwiązań specjalny zasiłek opiekuńczy miał przysługiwać osobom, na których – zgodnie z przepisami k.r.o. – ciąży obowiązek alimentacyjny, a które rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad członkiem rodziny z niepełnosprawnością, przy czym możliwość przyznania tego świadczenia została uzależniona od kryterium dochodowego rodziny. Adresatami tego świadczenia miała być – jak wskazano w uzasadnieniu zm.u.ś.r. – grupa osób, które dotychczas

17 Art. 24 ust. 4 u.ś.r.

18 Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2012, poz. 1548 ze zm.

19 <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=ADB9836A68211A3D-C1257A7E00546790>

20 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13, Dz. U. z 2014, poz. 1443.

21 Szerzej na temat tego świadczenia: K. Małysa-Sulińska, A. Kawecka [w:] K. Małysa-Sulińska (red.), Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz. Warszawa 2015, s. 266 i n.; B. Chludziński [w:] P. Rączka (red.), Świadczenia rodzinne. Komentarz, Warszawa 2021, s. 420 i n.

otrzymywały świadczenie pielęgnacyjne, a przestały spełniać warunki do jego otrzymania określone w przepisach obowiązujących od dnia 1 stycznia 2013 r., w szczególności w zakresie regulacji ujętej w art. 17 ust. 1b u.ś.r.²².

Jednocześnie ustanowiono półroczny okres przejściowy trwający do dnia 30 czerwca 2013 r., w którym osoby legitymujące się nabytym – na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 2013 r. – prawem do świadczenia pielęgnacyjnego miały otrzymywać świadczenie pielęgnacyjne²³. Po upływie pierwszego półrocza 2013 r. – wydane w oparciu o przepisy obowiązujące przed dniem 1 stycznia 2013 r. – decyzje przyznające prawo do świadczenia pielęgnacyjnego miały zaś wygasnąć z mocy prawa²⁴. Przywołane powyżej regulacje art. 11 ust. 1 i ust. 3 zm.u.ś.r. – wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2013 r.²⁵ – zostały uznane za niezgodne z art. 2 Konstytucji i utraciły moc z dniem 16 grudnia 2013 r., a w wyroku tym wskazano konieczność przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją, poprzez stosowne działania ustawodawcy.

W celu realizacji przywołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego – przepisami u.z.o.²⁶ – wprowadzono kolejny rodzaj świadczenia opiekuńczego, czyli **zasiłek dla opiekuna**. Świadczenie to zostało skierowane do opiekunów osób niepełnosprawnych legitymujących się decyzją o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, która wygasła z mocy prawa z dniem 30 czerwca 2013 r. na podstawie art. 11 ust. 3 zm.u.ś.r. Najnowsze świadczenie opiekuńcze miało być przyznawane zarówno wstecz za okres od dnia 1 lipca 2013 r. do dnia poprzedzającego wejście w życie u.z.o., co nastąpiło w dniu 15 czerwca 2014 r., jak i na przyszłość. Jego przyznanie zostało zaś uzależnione od spełnienia – obowiązujących w dniu 31 grudnia 2012 r. – przesłanek warunkujących otrzymanie świadczenia pielęgnacyjnego²⁷.

22 Szerzej na temat tego świadczenia: K. Małysa-Sulińska, A. Kawecka [w:] K. Małysa-Sulińska (red.), *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*. Warszawa 2015, s. 251 i n.; B. Chłodziński [w:] P. Rączka (red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 397 i n.

23 Art. 11 ust. 1 zm.u.ś.r.

24 Art. 11 ust. 3 zm.u.ś.r.

25 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2013 r. sygn. akt K 27/13, Dz. U. z 2013 r. poz. 1557.

26 Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, Dz. U. z 2020 r. poz. 1297.

27 Szerzej na temat tego świadczenia: K. Małysa-Sulińska, *Wygaśnięcie decyzji o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jako przesłanka ustalenia prawa do zasiłku dla opiekuna*, Casus 2015, nr 76, s. 36 i n.

W założeniu ustawodawcy wskazane powyżej świadczenia opiekuńcze miały być dedykowane różnym grupom podmiotów, a w związku z tym różna jest ich wysokość. Wysokość zasiłku pielęgnacyjnego, czyli jedynego świadczenia opiekuńczego przysługującego bezpośrednio osobie wymagającej wsparcia, aktualnie wynosi 215,84 zł miesięcznie²⁸. W obrębie zaś świadczeń dla opiekunów osób z niepełnosprawnością, prawodawca uzależnił wysokość świadczenia od momentu powstania niepełnosprawności, przesądzając, iż znacząco wyższa kwota powinna być wypłacana opiekunom osób, których niepełnosprawność powstała w młodym wieku (czyli odpowiednio przed ukończeniem 18 lub 25 roku życia). Obecnie świadczenie pielęgnacyjne przysługuje w wysokości 2119 zł miesięcznie²⁹, a kwota ta podlega corocznej waloryzacji³⁰. Dwa pozostałe świadczenia dla opiekunów osób z niepełnosprawnością, czyli specjalny zasiłek opiekuńczy oraz zasiłek dla opiekuna obecnie wypłacane są w kwocie 620 zł miesięcznie³¹.

Jak już wskazano powyżej, wszystkie rodzaje świadczeń opiekuńczych skierowane do opiekunów osób z niepełnosprawnością zostały powiązane z przesłanką niepodejmowania albo rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przez opiekuna w celu sprawowania stałej opieki nad osobą z niepełnosprawnością. Podkreślenia wymaga jednak, że w związku z zaadresowaniem przez ustawodawcę poszczególnych rodzajów świadczeń do różnych grup opiekunów osób z niepełnosprawnością, ich przyznanie zostało nadto obwarowane spełnieniem też innych – odmiennych w odniesieniu do każdego ze świadczeń opiekuńczych – przesłanek. Są nimi: powstanie niepełnosprawności osoby wymagającej opieki nie później niż do ukończenia 18 roku życia lub – jeśli niepełnosprawność powstała w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej – nie później niż do ukończenia 25 roku życia³² (w przypadku świadczenia pielęgnacyjnego), spełnienie kryterium dochodowego rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki³³ (w przypadku

28 Zob. § 1 pkt 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2021 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny i specjalny zasiłek opiekuńczy, wysokości świadczeń rodzinnych oraz wysokości zasiłku dla opiekuna, Dz. U. z 2021, poz. 1481, dalej r.w.ś.

29 Zob. obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 27 października 2021 r. w sprawie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego w roku 2022, M.P. z 2021 r. poz. 1021.

30 Art. 17 ust. 3a w zw. z ust. 3b u.ś.r.

31 Zob. § 1 pkt 14 i 16 r.w.ś.

32 Art. 17 ust. 1b u.ś.r.

33 Art. 16a ust. 2-4 u.ś.r.

specjalnego zasiłku opiekuńczego), wygaśnięcie decyzji o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z mocy prawa³⁴ na podstawie art. 11 ust. 3 zm.u.ś.r. (w przypadku zasiłku dla opiekuna).

IV. Orzeczenie o niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b u.ś.r. a praktyka orzecznicza w zakresie ustalania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego

Mając na uwadze, iż – zgodnie z założeniem ustawodawcy – ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego zostało uzależnione od momentu powstania niepełnosprawności w młodym wieku³⁵, jako konieczne jawi się szersze odniesienie do przywołanego powyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r. i przedstawienie ukształtowanej na jego podstawie praktyki orzeczniczej w zakresie ustalania prawa do tego świadczenia. Odnieść należy się również do wpływu, jaki przedmiotowe orzeczenie wywarło na decyzje podejmowane przez opiekunów osób z niepełnosprawnością występujących o świadczenie z tego tytułu.

W wyroku tym uznano, że art. 17 ust. 1b u.ś.r. w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Uzasadniając powyższe wskazano, że „stosowanie art. 17 ust. 1b u.ś.r. jako kryterium identyfikacji beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego prowadzi do takiego zróżnicowania w obrębie prawa do świadczeń opiekuńczych, które traci swoje konstytucyjne uzasadnienie. Dzieje się tak wówczas, kiedy osoba wymagająca opieki zmienia status umożliwiając zaliczenie jej do kategorii dzieci w rozumieniu przyjętym przez ustawodawcę. Na gruncie u.ś.r. kryterium wyróżniającym taką kategorię jest ukończenie 18 roku życia, ewentualnie ukończenie 25 roku życia w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej. Przekroczenie tak wyznaczonej granicy wieku sprawia, że od tego momentu można mówić wyłącznie o jednej grupie podmiotów podobnych. Tworzą ją wówczas opiekunowie dorosłych osób niepełnosprawnych. Brak jest konstytucyjnego uzasadnienia zróżnicowania podmiotów należących do tej kategorii np. w zakresie wysokości przysługujących im świadczeń opiekuńczych”.

34 Art. 2 ust. 1 u.z.o.

35 Art. 17 ust. 1b u.ś.r.

Podkreślenia wymaga przy tym, że – jak wskazano w uzasadnieniu tego wyroku – jego skutkiem „nie jest ani uchylene art. 17 ust. 1b u.ś.r., ani uchylene decyzji przyznających świadczenia, ani wykreowanie ‘prawa’ do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa. Trybunał Konstytucyjny orzekł ostatecznie o niekonstytucyjności jedynie części normy wynikającej z art. 17 ust. 1b u.ś.r. Poprawienie stanu prawnego w tym zakresie należy wyłącznie do ustawodawcy, który – biorąc pod uwagę skutki społeczne rozstrzygnięć podejmowanych w badanej materii – powinien tego dokonać bez zbędnej zwłoki”.

Dotychczas ustawodawca – mimo upływu blisko 8 lat od opublikowania wskazanego powyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r. – nie podjął działań mających na celu poprawienie stanu prawnego w zakresie wskazanym w przedmiotowym orzeczeniu. Zaniechania w tym zakresie ze strony ustawodawcy doprowadziły do odmiennych wykładni w zakresie opierania rozstrzygnięcia o normę ujętą w art. 17 ust. 1b u.ś.r., przy czym w sądownictwie administracyjnym ukształtowała się dominująca linia orzecznicza w zakresie możliwości przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego opiekunowi osoby z niepełnosprawnością, która powstała u osoby dorosłej (czyli po ukończeniu odpowiednio 18 lub 25 roku życia). Zgodnie z nią „wydanie w sprawie orzeczeń w oparciu o art. 17 ust. 1b u.ś.r. w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją tego przepisu w określonym w nim zakresie, nie znajduje uzasadnienia. Nie ma przy tym znaczenia prawnego odwoływanie się (...) do treści uzasadnienia powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Uzasadnienie to bowiem zawiera jedynie argumentację mającą przemawiać za wydanym rozstrzygnięciem, nie zastępuje jednak tego rozstrzygnięcia, ani nie stanowi jego uzupełnienia”³⁶.

36 Wyrok NSA z 2.08.2016 r., I OSK 923/16, LEX nr 2100757, por. też: Wyrok WSA w Rzeszowie z 9.09.2016 r., II SA/Rz 1656/15, LEX nr 2130250; Wyrok NSA z 14.12.2016 r., I OSK 1614/16, LEX nr 2190248; Wyrok WSA w Szczecinie z 23.02.2017 r., II SA/Sz 1208/16, LEX nr 2252600; Wyrok NSA z 2.03.2017 r., I OSK 2407/16, LEX nr 2282068; Wyrok WSA w Krakowie z 7.03.2017 r., III SA/Kr 1648/16, LEX nr 2247335; Wyrok WSA w Gdańsku z 23.03.2017 r., III SA/Gd 86/17, LEX nr 2260290; Wyrok WSA w Gdańsku z 30.03.2017 r., III SA/Gd 47/17, LEX nr 2267205; Wyrok WSA w Gliwicach z 25.04.2017 r., IV SA/Gl 5/17, LEX nr 2285799; Wyrok NSA z 10.05.2017 r., I OSK 158/17, LEX nr 2298920; Wyrok NSA z 18.05.2017 r., I OSK 128/16, LEX nr 2305184; Wyrok WSA w Warszawie z 2.06.2017 r., I SA/Wa 592/17, LEX nr 2321351; Wyrok WSA w Gliwicach z 22.06.2017 r., IV SA/Gl 208/17, LEX nr 2311919; Wyrok NSA z 23.11.2021 r., I OSK 786/21, LEX nr 3309547; Wyrok WSA w Gdańsku z 3.03.2022 r., III SA/Gd 528/21, LEX nr 3323602; Wyrok WSA w Kielcach z 16.03.2022 r., II SA/Ke 43/22, LEX nr 3339491; Wyrok WSA w Poznaniu z 24.03.2022 r., IV SA/Po 128/22, LEX nr 3332374; Wyrok WSA w Rze-

W związku z powyższym zauważyć należy, iż w ukształtowanym przywołanym powyżej orzecznictwem stanie prawnym, opiekunowi osoby z niepełnosprawnością, niezależnie od wieku osoby wymagającej opieki, łatwiej jest uzyskać świadczenie pielęgnacyjne niż specjalny zasiłek opiekuńczy, którego przyznanie jest determinowane spełnieniem kryterium dochodowego, a także zasiłek dla opiekuna, gdyż to świadczenie dedykowane jest osobom, które legitymowały się decyzją o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, wygaszoną z mocy prawa na podstawie art. 11 ust. 3 zm.u.ś.r. Nadto, wysokość świadczenia pielęgnacyjnego jest znacząco wyższa niż pozostałych świadczeń opiekuńczych przyznawanych opiekunowi osoby z niepełnosprawnością.

W kontekście powyższego odnotowania wymaga, że na przestrzeni ostatnich lat obserwowany jest zwiększony wpływ wniosków o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, przy czym składane są one również przez osoby, które legitymują się już prawem do innego świadczenia, w tym do jednego ze świadczeń dedykowanych opiekunowi osoby z niepełnosprawnością, czyli specjalnego zasiłku opiekuńczego lub zasiłku dla opiekuna, ale także świadczenia emerytalnego lub rentowego. Wydaje się, że motywacja, którą kierują się osoby ubiegające się o nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w okresie, kiedy korzystają z prawa do konkurencyjnego świadczenia, zasadza się na chęci pozyskania świadczenia w wyższej wysokości. Wysokość świadczenia pielęgnacyjnego jest bowiem zdecydowanie wyższa od innych świadczeń opiekuńczych, a często również od pobieranej emerytury lub renty. Obserwuje się również, że duża część takich wniosków pochodzi od osób, które wskazują konieczność sprawowania opieki nad osobą z niepełnosprawnością, choć nie zamieszkujeją z taką osobą, a często nawet w innej miejscowości niż osoba wymagająca opieki. W miejscu tym należy zauważyć, że warunkująca prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przesłanka sprawowania opieki nad osobą z niepełnosprawnością często pozostaje poza kontrolą właściwych organów, co ma miejsce głównie w okresie wypłaty tego świadczenia. Taki stan rzeczy może zaś prowadzić do sytuacji, w której świadczenie pielęgnacyjne wypłacane jest osobie, która faktycznie nie sprawuje opieki nad osobą z niepełnosprawnością, gdyż ta korzysta ze wsparcia innych członków rodziny. Jako konieczne jawi się zatem poddanie większej kontroli

sowie z 31.03.2022 r., II SA/Rz 356/22, LEX nr 3339467; Wyrok WSA w Warszawie z 20.04.2022 r., I SA/Wa 1546/21, LEX nr 3354360; Wyrok WSA w Krakowie z 25.04.2022 r., III SA/Kr 21/22, LEX nr 3343240.

faktu i zakresu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym przez osobę pobierającą świadczenie opiekuńcze³⁷.

V. Projektowane rozwiązania odnoszące się do przesłanki niepodejmowania albo rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, determinującej możliwość ustalenia prawa do świadczenia dla opiekuna osoby z niepełnosprawnością

W aktualnym stanie normatywnym – jak wskazano to powyżej – wszystkie trzy rodzaje świadczeń skierowanych do opiekunów osób z niepełnosprawnością mogą być przyznane wyłącznie wówczas, gdy opiekun – w związku ze sprawowaniem opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji – nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej albo rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

Świadczenia opiekuńcze skierowane do opiekunów osób z niepełnosprawnościami są przy tym określane jako rekompensujące niepodejmowanie zatrudnienia lub rezygnację z aktywności zawodowej na rzecz sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, przy czym wskazuje się na konieczność istnienia związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy niepodejmowaniem zatrudnienia lub rezygnacją z zatrudnienia a podjęciem opieki³⁸.

Wskazane powyżej stanowisko nie jest jednak przyjmowane jednolicie. Przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się bowiem postępowanie

37 Szerzej na ten temat zob.: K. Małysa-Sulińska, A. Kawecka, *Mnogość świadczeń dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami a praktyka orzecznicza w zakresie ustalania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego* [w:] M. Stec (red.), K. Małysa-Sulińska (red.), *Wspólnotowy wymiar samorządu terytorialnego – rzeczywistość a oczekiwania*, Warszawa 2022.

38 Zob.: Uchwała NSA z 11 grudnia 2012 r., I OPS 5/12, ONSAiWSA 2013, nr 3, poz. 40; por. też: K. Małysa-Sulińska, A. Kawecka [w:] K. Małysa-Sulińska (red.), *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 256 i s. 270; B. Chludziński [w:] P. Rączka (red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 407 i s. 423.

dotyczące skargi konstytucyjnej kwestionującej zgodność z Konstytucją art. 17 ust. 1 u.ś.r. w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od przesłanki w postaci rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej³⁹. Jak podniesiono w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 maja 2022 r. złożonym w tym postępowaniu⁴⁰ „pogląd, że istotą świadczenia pielęgnacyjnego jest częściowe zrekompensowanie opiekunowi niepełnosprawnego strat finansowych spowodowanych niemożnością podjęcia pracy lub rezygnacji z niej w związku z koniecznością opieki nad osobą niepełnosprawną jest mylący, choć znajduje (...) odzwierciedlenie w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych”. W uzasadnieniu powyższego przywołano wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r.⁴¹, w którym wskazano, że „specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne są (...) formą pomocy, która rekompensuje utracony zarobek opiekuna. Trzeba je jednak rozpatrywać również w odniesieniu do osoby wymagającej opieki, która staje się pośrednim beneficjentem tych świadczeń. Celem obu wspomnianych świadczeń opiekuńczych jest więc – w ogólniejszym wymiarze – częściowe uzupełnienie środków finansowych rodziny, która ponosi dodatkowe koszty związane z opieką nad osobami najbliższymi”. W szerokim uzasadnieniu przywołanym w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 maja 2022 r. wywodzi się zatem, że art. 17 ust. 1 u.ś.r. w zakresie, w jakim uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej jest niezgodny z art. 69 oraz art. 71 ust. 1 zd. 2 w zw. z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych zawarty w druku senackim nr 273 odnosi się wyłącznie do jednego rodzaju świadczenia skierowanego do opiekunów osób z niepełnosprawnościami - świadczenia pielęgnacyjnego. Zakłada on przyznawanie prawa do tego świadczenia nie tylko osobom, które nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji,

39 Sygn. akt SK 18/22.

40 https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-05/Do_TK_swadczenie_pielagnacyjne_17.05.2022.pdf

41 Sygn. akt K 38/13, OTK-A 2014, nr 9, poz. 104.

ale również osobom, które podejmują zatrudnienie lub inną pracę zarobkową pod warunkiem, że podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej nie utrudnia sprawowania opieki nad osobą z niepełnosprawnością. Zgodnie z prezentowanym projektem ustawy, świadczenie pielęgnacyjne – jak to wskazano powyżej – przysługuje albo w pełnej wysokości, albo obniżonej o kwotę stanowiącą różnicę pomiędzy kwotą wynagrodzenia z tytułu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej łącznie ze świadczeniem pielęgnacyjnym, a kwotą przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłaty nagród z zysku za ubiegły rok, ogłaszanego, w drodze obwieszczenia, przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

W założeniu projektodawców opisanych powyżej rozwiązań trud opieki nad ciężko chorym niepełnosprawnym dzieckiem nie powinien bowiem wiązać się z restrykcyjnymi przepisami, a państwo powinno wspierać rozwój zawodowy opiekunów osób z niepełnosprawnością. W uzasadnieniu projektu zwrócono nadto uwagę na zmieniające się warunki świadczenia pracy, w szczególności dynamiczny rozwój nowoczesnych technologii, które między innymi umożliwiają wykonywanie pracy z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość.

Powyższe argumenty powodują, iż blisko 20-letnia regulacja ujęta w art. 17 ust. 1 u.ś.r. musi zostać skonfrontowana z aktualnymi realiami, w jakich mogą funkcjonować opiekunowie osób z niepełnosprawnością z jednej strony, a osoby świadczące pracę w szerokim znaczeniu tego pojęcia – z drugiej. Ich wynik – mający nie tylko podłoże o charakterze uregulowań normatywnych – może zaś prowadzić do uchylenia przesłanki ustalenia prawa do świadczenia dla opiekuna osoby z niepełnosprawnością, odnoszącej się do wymogu niepodejmowania albo rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. W związku z powyższym, komentarza wymaga uchylenie przedmiotowej przesłanki w kontekście praktyki orzeczniczej ukształtowanej po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r.

VI. Ocena projektowanej zmiany w zakresie uchylenia przesłanki ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, odnoszącej się do niepodejmowania albo rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przez opiekuna osoby z niepełnosprawnością

Projektowana zmiana, w zakresie uchylenia przesłanki ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego sprowadzającej się do niepodejmowania albo rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przez opiekuna osoby z niepełnosprawnością w celu sprawowania opieki nad osobą z niepełnosprawnością, może zostać wprowadzona do obrotu prawnego bez nowelizacji w zakresie pozostałych regulacji normujących system świadczeń opiekuńczych. Przyjęcie tego rozwiązania może wiązać się jednak z trudnymi do zaakceptowania skutkami, a w związku z tym poniżej poddano analizie również wprowadzenie przedmiotowej zmiany z jednoczesnym poprawieniem stanu prawnego w zakresie wskazanym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., co wiąże się z korektą aktualnie przyjętych rozwiązań w zakresie systemu świadczeń opiekuńczych.

VI.1. Uchylenie przesłanki ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, odnoszącej się do niepodejmowania albo rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przez opiekuna osoby z niepełnosprawnością, bez uprzedniego poprawienia stanu prawnego w zakresie wskazanym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r., K 38/13

Podejmując rozstrzygnięcie w zakresie ewentualnej nowelizacji przywołanego przepisu należy mieć na uwadze, że może ona przynieść skutek w postaci lawinowego wzrostu wniosków o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, a liczba wypłacanych świadczeń może być porównywalna z liczbą wypłacanych zasiłków pielęgnacyjnych, gdyż krąg podmiotów wymagających opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji, o których mowa w art. 16 u.ś.r., jest porównywalny ze wskazanym w art. 17 u.ś.r., choć nie są one tożsame. Mając zaś na uwadze praktykę orzeczniczą

ukształtowaną wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r., zasadne jest przyjęcie, że w niedalekiej perspektywie „wygaszone” zostaną dwa pozostałe świadczenia opiekuńcze, czyli specjalny zasiłek opiekuńczy oraz zasiłek dla opiekuna, gdyż ich beneficjenci występować będą – jak dzieje się to już obecnie – o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, którego kwota jest przeszło 3-krotnie wyższa.

Podkreślenia wymaga przy tym, że otworzenie – poprzez uchylenie przesłanki odnoszącej się do niepodjęcia albo rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przez opiekuna osoby z niepełnosprawnością – szerokiego dostępu do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego może być niemożliwe do odwrócenia kolejnymi nowelizacjami, w tym również taką, której wprowadzenie będzie miało na celu poprawienie stanu prawnego w zakresie wskazanym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r. Należy mieć bowiem na uwadze treść uzasadnienia przywołanego powyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2013 r., w którym weryfikacji poddano zgodność z Konstytucją przepisów zm.u.ś.r. Wskazano w nim, że poprzez wprowadzenie regulacji stwierdzającej wygaśnięcie z mocy prawa decyzji o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego „doszło do naruszenia praw słusznie nabytych oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w odniesieniu do tej grupy osób, które pobierały świadczenie pielęgnacyjne na podstawie u.ś.r., w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, a jednocześnie nie spełniły przesłanek nabycia świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego na podstawie u.ś.r., w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą. Po pierwsze, deklarowana przez ustawodawcę konieczność racjonalizowania systemu świadczeń opiekuńczych w celu wyeliminowania nadużyć sama w sobie nie uzasadnia znoszenia praw słusznie nabytych. Doskonalenie mechanizmów administracyjnych jest oczywiście ze wszech miar pożądane, powinno być stałą troską władz publicznych i z tej perspektywy jako ratio legis przyjętych regulacji jest także niekontrolowersyjne. Przedsięwzięcie racjonalizujące nie może jednak abstrahować od zastanych stosunków prawnych, zwłaszcza gdy mają charakter chronionych konstytucyjnie praw podmiotowych. Ponadto władze publiczne powinny przede wszystkim stosować środki prawne o mniejszej intensywności, posługując się ogólnymi instrumentami weryfikacji stanu faktycznego świadczeniobiorców w celu eliminowania nieprawidłowości”. Dalej wskazano, że wprawdzie „trwałość stanu ukształtowanego ostateczną decyzją administracyjną, jako element zasady lojalności państwa wobec obywatela oraz ochrony praw nabytych, nie ma charakteru

absolutnego⁴². W imię wartości doniosłych konstytucyjnie, ustawodawca może wyjątkowo odstąpić od zasady stabilności decyzji administracyjnych, modyfikując je na niekorzyść jednostki, a nawet wygasić wynikające z nich prawa podmiotowe”, ale „warunkiem koniecznym takiego zabiegu jest jednak działanie w celu urzeczywistnienia jakiejś normy konstytucyjnej, w sposób niearbitralny, oraz zagwarantowanie mechanizmów ochronnych podmiotom, których sytuacja uległa pogorszeniu. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie przekonuje teza, że dopiero wygaszenie wszystkich decyzji administracyjnych i poddanie wymogom nowej regulacji podmiotów posiadających dotychczas uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego pozwoliło na ograniczenie kręgu osób, które nie sprawują faktycznej opieki nad osobą niepełnosprawną, a zarazem korzystają ze świadczeń, przez co nadużywają środków publicznych. (...) Jakkolwiek Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że bezpieczeństwo prawne jednostki może pozostawać w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego, to jednostka ma prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny⁴³. Z tej perspektywy należy negatywnie ocenić labilność legislacji dotyczącej przesłanek świadczenia pielęgnacyjnego. Ponieważ w demokratycznym państwie prawnym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca, dokonując kolejnych zmian stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego, co znaczy, że pożądaną cechą systemu prawa jest stabilność rozwiązań, zwłaszcza wobec osób o ograniczonych możliwościach adaptacyjnych”.

42 Zob. np. wyroki TK z 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29, i 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11.

43 Zob. wyroki TK z: 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 2; 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08.

VI.2. Uchylenie przesłanki ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, odnoszącej się do niepodejmowania albo rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przez opiekuna osoby z niepełnosprawnością, z jednoczesnym poprawieniem stanu prawnego w zakresie wskazanym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r., K 38/13

Przez wzgląd na – podniesione w pkt VI.1. – uwagi dotyczące skutków będących następstwem uchylenia przesłanki ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, odnoszącej się do niepodejmowania albo rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przez opiekuna osoby z niepełnosprawnością bez uprzedniego poprawienia stanu prawnego w zakresie wskazanym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r., jako konieczne jawi się – poprzedzające albo równoczesne z nowelizacją projektowanych przepisów w zakresie przesłanki ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego – poprawienie stanu prawnego w zakresie wskazanym w przedmiotowym wyroku. Wskazać należy przy tym, że w przywołanym wyroku podniesiono, iż „Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że grupę podmiotów podobnych tworzą osoby obowiązane alimentacyjnie, jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad najbliższą osobą niepełnosprawną⁴⁴. W tak określonej grupie podmiotów dopuszczalne jest jednak odmienne traktowanie osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi dziećmi. Na poziomie konstytucyjnym podstawę szczególnego traktowania dzieci stanowi m.in. art. 68 ust. 3 Konstytucji, odnoszący się do sfery opieki zdrowotnej. Ochrona praw dziecka przez władze publiczne gwarantowana jest również w art. 72 Konstytucji. Dzieci objęte są ochroną państwa w ramach pomocy rodzinom, szczególnie tym znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej – art. 71 ust. 1 Konstytucji. Na gruncie konstytucyjnym rodzinę stanowi bowiem każdy trwały związek dwóch lub więcej osób, składający się z co najmniej jednej osoby dorosłej i dziecka, oparty na więzach emocjonalnych, prawnych, a przeważnie także i na więzach krwi. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał, że wychowywanie i utrzymywanie dzieci jest podstawowym i niezbędnym wyznacznikiem pojęcia rodziny oraz determinuje sposób rozumienia pozostałych pojęć zastosowanych w art. 71 ust. 1

44 Por. wyrok TK z 18 lipca 2008 r., sygn. akt. P 27/07, cz. III, pkt 3.

zdaniu drugim Konstytucji⁴⁵. W tym kontekście ustawodawca może odmiennie ukształtować przesłanki świadczenia pielęgnacyjnego dla osób niepodjmujących bądź rezygnujących z pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Ich sytuacja prawna może być uregulowana inaczej niż w stosunku do opiekunów pozostałych osób niepełnosprawnych, niebędących dziećmi”. Dalej zaś Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „można odmiennie ukształtować reguły wypłacania świadczeń dla tych osób, które sprawują opiekę nad niepełnosprawnymi dziećmi. Z tego powodu przesłanka określona w art. 17 ust. 1b u.ś.r. nie narusza zasady równości w takim zakresie, w jakim stanowi podstawę różnicowania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego według wspomnianego uprzednio podziału na dwie kategorie opiekunów”. W wyroku tym podniesiono również, że „istnienie wynikającej (...) dysproporcji świadczeń opiekuńczych można uzasadnić tak długo, jak długo odnosi się ono do opiekunów niepełnosprawnych dzieci oraz opiekunów niepełnosprawnych dorosłych”. Wskazano również, iż „ustawodawca może przyjąć odmiennie zasady przyznawania świadczeń opiekuńczych względem opiekunów niepełnosprawnych dzieci. Takie rozstrzygnięcie powinno być jednak konsekwentne. W dłuższej perspektywie czasowej nie może dopuszczać do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej w obrębie opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. W tym kontekście istotne znaczenie ma również to, że na obecnym etapie rozwoju ekonomicznego coraz większe znaczenie będą miały nie tylko dochody konkretnej rodziny, w tym pochodzące z pracy nakładczej, ale wszystkie pozostałe źródła przysporzeń majątkowych, określające faktyczną sytuację materialną beneficjentów świadczeń⁴⁶. Pomijając zatem konstytucyjne uzasadnienie szczególnego traktowania opiekunów niepełnosprawnych dzieci, ustawodawca powinien w jednakowy sposób kształtować sytuację prawną osób, które rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym, którego wiek nie pozwala na zaliczenie go do tej kategorii podmiotów. Trybunał Konstytucyjny podkreśla przy tym, że „istotnym kryterium przyznania świadczeń powinna być w każdym wypadku ocena faktycznej sytuacji finansowej ich potencjalnych beneficjentów”. W rozwinięciu powyższego można wskazać za Trybunałem, że „pomoc finansowa będąca wyrazem alimentowania określonych podmiotów przez całe społeczeństwo powinna być skierowana do tej grupy beneficjentów, którzy faktycznie wymagają takiego

45 Zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22, cz. III, pkt 4.2.

46 Por. cz. III, pkt 6.3 uzasadnienia.

wsparcia. Musi być zatem powiązana z mechanizmem oceny całokształtu sytuacji majątkowej osób, którym jest przyznawana. Ocena ta powinna obejmować wszystkie źródła dochodów oraz cały majątek pozostający w dyspozycji osoby ubiegającej się o wsparcie finansowe władzy publicznej”. Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyroku „posługiwanie się przez ustawodawcę kryterium dochodu rodziny powinno odnosić się do całokształtu sytuacji majątkowej, nie zaś samych dochodów. Nawiązanie wyłącznie do dochodów z pracy najemnej, chociaż stanowią one zasadnicze źródło przysporzeń, jest niewystarczające i trudne do przyjęcia w perspektywie zasady sprawiedliwości społecznej. Może przy tym utrudniać adekwatną ocenę sytuacji majątkowej rodziny mającej być beneficjentem świadczeń finansowanych przez całe społeczeństwo. Ustawodawca powinien ostrożnie posługiwać się kryterium dochodu rozumianego jako nowe środki finansowe, w oderwaniu od oceny całokształtu sytuacji majątkowej tego, kto domaga się przysporzeń pieniężnych od społeczeństwa. Regulacja taka może bowiem kolidować z zasadą sprawiedliwości. Konieczność uwzględniania całokształtu sytuacji majątkowej rodziny pełni też istotną funkcję ochronną. Umożliwia dokonanie realnej oceny sytuacji finansowej także wówczas, kiedy mimo utrzymania dochodów na tym samym poziomie, rodzina traci – np. na skutek zdarzeń losowych – pozostałe składniki majątkowe. W takim wypadku adekwatna ocena sytuacji finansowej możliwa jest wyłącznie przy uwzględnieniu wszystkich źródeł finansowania oraz całego majątku pozostającego w dyspozycji danej rodziny”. Szczególnego podkreślenia wymaga zaś, że „Trybunał nie podważył założenia, że okres życia, w którym pojawia się niepełnosprawność, może mieć związek z oceną posiadania przez daną osobę majątku pozwalającego na samodzielne zapewnienie sobie godziwej egzystencji. Jednak dotychczasowy sposób zastosowania przez ustawodawcę tego kryterium prowadził do arbitralnego zróżnicowania w obrębie tej samej grupy podmiotów podobnych. Ustawodawca zobowiązany jest precyzyjnie określić racjonalne przesłanki, od których uzależni zróżnicowany poziom świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Za punkt wyjścia musi jednak przyjąć jednakowe traktowanie takich opiekunów niezależnie od istniejącego już w ustawie preferencyjnego traktowania opiekunów niepełnosprawnych dzieci”.

Z powyższego wynika zatem, że należy rozważyć wprowadzenie odrębnych regulacji normatywnych w odniesieniu do świadczeń opiekuńczych dedykowanych opiekunom dzieci z niepełnosprawnością (świadczenie pielęgnacyjne) oraz świadczeń opiekuńczych skierowanych do opiekunów dorosłych z niepełnosprawnością (specjalny zasiłek

opiekuńczy). Dopuszczalne jest przy tym, aby świadczenie skierowane do opiekunów dzieci z niepełnosprawnością (świadczenie pielęgnacyjne) było wypłacane w wyższej wysokości niż świadczenie dla opiekunów niepełnosprawnych osób dorosłych (specjalny zasiłek opiekuńczy). Jednocześnie uzasadnionym wydaje się pobieranie świadczenia opiekuńczego dedykowanego opiekunom dzieci z niepełnosprawnością po nabyciu przez podopiecznego statusu osoby dorosłej, z zastrzeżeniem jednak zachowania ciągłości w pobieraniu tego świadczenia.

Przyznanie obu wskazanych powyżej świadczeń opiekuńczych winno być przy tym determinowane spełnieniem kryterium dochodowego, przy zastrzeżeniu, że jego weryfikacja nie powinna sprowadzać się wyłącznie do określenia dochodów miesięcznych rodziny, ale również odnosić się do całokształtu jej sytuacji majątkowej. Uzależnienie zaś ustalenia prawa do przedmiotowych świadczeń opiekuńczych od kryterium dochodowego rodziny skutkuje tym, że brak jest uzasadnienia dla utrzymania przesłanki odnoszącej się do niepodejmowania albo rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przez opiekuna osoby z niepełnosprawnością. Rozstrzygający w tym zakresie powinien być bowiem fakt sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności, potwierdzony w sposób niebudzący żadnych wątpliwości. Zauważenia wymaga przy tym, że powiązanie możliwości przyznania świadczenia opiekuńczego z kryterium dochodowym wymaga okresowego ustalania prawa do tego świadczenia, co wiąże się z oceną całokształtu okoliczności sprawy, w tym również faktu sprawowania przez wnioskodawcę opieki nad osobą z niepełnosprawnością i zakresu tej opieki. Zaletą takiego rozwiązania jest w perspektywie długookresowej regularna weryfikacja zasadności wydatkowania w konkretnym przypadku (czyli na rzecz konkretnej osoby wskazującej, iż sprawuje opiekę nad osobą z niepełnosprawnością) środków publicznych na świadczenie opiekuńcze. W aktualnym stanie normatywnym świadczenia pielęgnacyjne przyznawane są zaś na czas nieokreślony, chyba że orzeczenie o niepełnosprawności lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności zostało wydane na czas określony. W tym ostatnim przypadku prawo do świadczenia pielęgnacyjnego ustala się do ostatniego dnia miesiąca, w którym upływa termin ważności orzeczenia⁴⁷.

W kontekście prowadzonych rozważań zaznaczenia wymaga, iż uzasadnione jest również poddanie analizie rozwiązań normatywnych odnoszących się do zasiłku pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 16 u.ś.r. Wydaje się, iż istnieje uzasadnienie, aby jego wysokość

47 Art. 24 ust. 4 u.ś.r.

była determinowana potrzebami związanymi z zapewnieniem opieki i pomocy innej osoby, w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji osoby wymagającej opieki. Innego wsparcia potrzebuje bowiem osoba leżąca, całkowicie lub częściowo sparaliżowana, pampersowana, a innego – osoba z pewnymi ograniczeniami ruchowymi, która jest zdolna do samodzielnego funkcjonowania w przestrzeni domowej. Można również rozważyć wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą zasiłek pielęgnacyjny w wyższej wysokości byłby wypłacany osobie z niepełnosprawnością, która nie ma stałego opiekuna z ustalonym prawem do świadczenia opiekuńczego.

VII. Wnioski i rekomendacje

Przedstawione powyżej uwarunkowania faktyczne i prawne pozwalają na postawienie wniosku, iż uzasadnione jest uchylenie przesłanki warunkującej ustalenie prawa do świadczenia dla opiekuna osoby z niepełnosprawnością niepodjęciem albo rezygnacją przez niego z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Sam fakt nieświadczenia pracy zarobkowej nie stanowi bowiem gwarancji sprawowania opieki na osobą wymagającą wsparcia, a nadto eliminuje z rynku pracy osoby, które mogłyby pozostawać na nim – choćby tylko częściowo – aktywne. Trzeba jednak przyjąć założenie, że rezygnacja z tej przesłanki, bez jednoczesnej reformy w obrębie systemu świadczeń opiekuńczych, doprowadzi do znaczącego wzrostu ilości wniosków o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, a w konsekwencji znaczącego obciążenia dla budżetu państwa. Jednocześnie przyjęcie takiego rozwiązania w perspektywie długookresowej może skutkować wypłacaniem środków z budżetu państwa osobom, które faktycznie nie sprawują opieki nad osobą z niepełnosprawnością, gdyż świadczenie pielęgnacyjne – co do zasady – przyznawane jest bezterminowo, a zakres i sposób sprawowania opieki w okresie jego wypłacania zasadniczo nie podlega weryfikacji.

Dlatego rekomendować należy całościową reformę w obrębie systemu świadczeń opiekuńczych, a w szczególności w zakresie przepisów regulujących świadczenia dla opiekunów osób z niepełnosprawnością (świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy i zasiłek dla opiekuna).

Jak wskazano powyżej, uzasadnione jest, aby ustalenie prawa do świadczenia dla opiekuna osoby z niepełnosprawnością (zarówno dziecka, jak i osoby dorosłej) było determinowane spełnieniem kryterium dochodowego rodziny osoby z niepełnosprawnością odnoszącym

się nie tylko do jej miesięcznych dochodów, ale obejmującym również całokształt rodzinnej sytuacji majątkowej. Druga przesłanka jego ustalenia powinna zaś opierać się na rzeczywistym sprawowaniu opieki nad osobą z niepełnosprawnością. Zakres i sposób sprawowania opieki nad osobą z niepełnosprawnością, łączący się z dystrybucją środków publicznych, powinien zaś być monitorowany przez aparat państwa, czemu sprzyja przyjęcie zasady przyznawania tych świadczeń na określony okres, a nie – jak zasadniczo ma to miejsce aktualnie w odniesieniu do świadczenia pielęgnacyjnego – bezterminowo. Przy tak zakreślonych przesłankach ustalenia świadczenia dla opiekuna osoby z niepełnosprawnością, przesłanka sprowadzająca się do niepodejmowania albo rezygnacji przez niego z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej winna być postrzegana jako pozbawiona uzasadnienia.