

Szanowna Pani
Urszula Rusecka
Poseł na Sejm RP

Przewodnicząca
Komisji Polityki Społecznej i Rodziny

Kancelaria Sejmu
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa



ul. Kościuszki 46
40-048 Katowice
tel. 32 205 38 80
spes@spes.org.pl
www.spes.org.pl

OPP.14574.DOK 4028.20.DW

Katowice, dnia 25.11.2020 r.

Szanowna Pani,

Zwracamy się niniejszym z prośbą o włączenie do prac nad komisyjnym projektem zmiany ustawy o świadczeniach rodzinnych (Druk nr 745), który został skierowany do I czytania w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Projekt dotyczy zrównania kwoty świadczeń, którą mogą otrzymać osoby sprawujące przez całe życie opiekę nad swoim niepełnosprawnym dzieckiem, a obecnie pobierające rentę lub emeryturę, z kwotą, która przysługuje osobom w takiej samej sytuacji, którym jeszcze nie przyznano prawa do emerytury lub renty i które w związku z tym mają prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

Stowarzyszenie SPES jest katolicką organizacją pozarządową wywodzącą się z ruchu „Solidarności”. Działamy od 1986 roku. Realizujemy między innymi Program Spraw Precedensowych i Inicjatywy Ustawodawczej, w którym opracowujemy propozycje zmian przepisów, które naruszają zasady współżycia społecznego, w szczególności zasadę ochrony prawnej i socjalnej osób najuboższych.

Komisyjny projekt zmiany ustawy o świadczeniach rodzinnych (Druk nr 745) niewątpliwie wychodzi ze słusznego założenia, że wskazane jest zrównanie kwoty świadczeń, którą mogą otrzymać osoby sprawujące przez całe życie opiekę nad swoim niepełnosprawnym dzieckiem, a obecnie pobierające rentę lub emeryturę, z kwotą, która przysługuje osobom w takiej samej sytuacji, którym jeszcze nie przyznano prawa do emerytury lub renty i które w związku z tym mają prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

Realizując powyższy postulat należy jednak baczyć, aby nowa regulacja, wprowadzająca uzupełniające świadczenie pielęgnacyjne, była zgodna z Konstytucją RP. Różnicowanie sytuacji opiekunów z uwagi na datę powstania niepełnosprawności osoby podlegającej opiece w sposób, jaki wynika projektu, jest powielaniem istniejącej już niekonstytucyjnej regulacji.

Proponowany art. 17aa ust. 3 ustawy ma brzmienie:

3. *Uzupełniające świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała:*

- 1) *nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub*
- 2) *w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia.*

Analogiczne brzmienie ma art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych (dalej w skrócie u.ś.r.) :

1b. *Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała:*

- 1) *nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub*
- 2) *w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia.*

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 października 2014 r., sygn. K 38/13 (Dz. U. 2014, poz. 1443) orzekł, że art. 17 ust. 1.b w zakresie, w jakim różnicuje 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, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że opiekunowie dorosłych osób niepełnosprawnych muszą być przez ustawodawcę traktowani jako podmioty należące do tej samej klasy. Nie mogą być zatem - co do zasady - traktowani w sposób odmienny.

Powyższy wyrok nie wywołał skutku, określonego w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, a więc utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej regulacji prawnej – Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż orzekł ostatecznie o niekonstytucyjności jedynie części normy wynikającej z art. 17 ust. 1b u.ś.r., zaś 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.

Ustawodawca, pomimo upływu ponad 6 lat od ogłoszenia w/w wyroku, jak dotąd nie dokonał poprawy stanu prawnego. Natomiast, orzecznictwo sądów administracyjnych jednolicie wskazuje, iż nie jest więc dopuszczalne oparcie odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na tej części przepisu art. 17 ust. 1b u.ś.r., która została uznana za niezgodną z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (zob. np. wyroki NSA: z dnia 26 kwietnia 2019 r., I OSK 8/19, z dnia 6 lipca 2016 r., I OSK 223/16; z dnia 2 sierpnia 2016 r., I OSK 923/16; z dnia 7 września 2016 r., I OSK 755/16; z dnia 21 października 2016 r., I OSK 1853/16; z dnia 4 listopada 2016 r., I OSK 1578/16; z dnia 10 listopada 2016 r., I OSK 1512/16; z dnia 2 marca 2017 r., I OSK 2407/16, dostępne: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W praktyce, organy I instancji – Ośrodki Pomocy Społecznej – odmawiają przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, jeśli niepełnosprawność osoby podlegającej opiece nie powstała w okresach, o których mowa w art. 17 ust. 1b u.ś.r., powołując się na jego literalne brzmienie i fakt jego „nieuchylenia” przez Trybunał Konstytucyjny. Natomiast organy II instancji – Samorządowe Kolegia Odwoławcze – w wyniku wniesienia odwołania nie stosują kryterium daty powstania niepełnosprawności i co do zasady w takich przypadkach uchylają decyzje organów I instancji i przyznają świadczenie pielęgnacyjne (bądź przekazują sprawy do ponownego rozpatrzenia, jeśli materiał dowodowy nie był kompletny, z wytycznymi co do pominięcia przy wydaniu ponownej decyzji przedmiotowego kryterium)

Uważamy w związku z tym, iż proponowany art. 17aa ust. 3 bez wątpienia jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP i pogłębi istniejący już chaos prawny. Uzupełniające świadczenie pielęgnacyjne powinno być skierowane do wszystkich opiekunów, spełniających kryteria opisane w art. 17aa. projektu, niezależnie od daty powstania niepełnosprawności podopiecznego.

Proponowany art. 17aa ust. 4 ustawy ma brzmienie:

- a) *nie mieszka w jednym gospodarstwie domowym z osobą sprawującą opiekę, w tym także gdy została umieszczona w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka albo w placówce zapewniającej całodobową opiekę przez co najmniej 5 dni w tygodniu z wyjątkiem podmiotu wykonującego działalność leczniczą,*
- b) *pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności*

Przepis art. 17 ust. 5 pkt 2) b) u..r. stanowi:

5. Świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli:

(...)

2) osoba wymagająca opieki:

a) *pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności,*

b) *została umieszczona w rodzinie zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej spokrewnionej, rodzinnym domu dziecka albo, w związku z koniecznością kształcenia, rewalidacji lub rehabilitacji, w placówce zapewniającej całodobową opiekę, w tym w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, z wyjątkiem podmiotu wykonującego działalność leczniczą, i korzysta w niej z całodobowej opieki przez więcej niż 5 dni w tygodniu;*

Wprowadzenie wymogu zamieszkiwania w jednym gospodarstwie domowym opiekuna i podopiecznego w przypadku ubiegania się przez opiekuna o uzupełniające świadczenie pielęgnacyjne, w sytuacji gdy wymóg ten nie dotyczy osoby ubiegających się o świadczenie pielęgnacyjne jak i o specjalny zasiłek opiekuńczy, ponownie powoduje nieuzasadnione różnicowanie. Uważamy w związku z tym, że z wymogu tego należy zrezygnować, bądź też konsekwentnie wprowadzić go przy pozostałych świadczeniach z tytułu opieki nad osobą niepełnosprawną – czego jednak nie rekomendujemy. W naszej praktyce mieliśmy do czynienia z sytuacjami, gdzie niewątpliwie opiekun zrezygnował/nie podejmował zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, a nie zamieszkiwał z podopiecznym w jednym gospodarstwie domowym - i świadczenie pielęgnacyjne zostało opiekunowi przyznane.

Reasumując, naszym zdaniem aby zachować minimum spójności ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie świadczeń opiekuńczych oraz zasadę wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, uzupełniające świadczenie pielęgnacyjne powinno być skierowane do opiekunów spełniających przesłanki określone w art. 17 ust. 1 u.ś.r. którzy pobierają świadczenia określone w art. 17 ust. 5 pkt 1) a) w wysokości niższej, kwota świadczenia pielęgnacyjnego, niezależnie od daty powstania niepełnosprawności podopiecznego i bez dodatkowych warunków, które nie dotyczyłyby opiekunów ubiegających się o świadczenie pielęgnacyjne.

Pragniemy ponadto zwrócić uwagę, iż w marcu br. opracowaliśmy propozycję nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych postulując ujednolicenie przepisów dotyczących uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z treścią orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i orzecznictwem sądów administracyjnych.

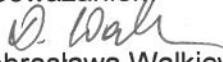
Propozycja SPES jest wynikiem doświadczeń przy udzielaniu pomocy opiekunom osób niepełnosprawnych ubiegających się o świadczenie pielęgnacyjne. Na przestrzeni kilku ostatnich lat nie ma tygodnia, w którym problem nierównego traktowania opiekunów nie został nam zgłoszony. Wobec powyższego ustawa o świadczeniach rodzinnych powinna zostać niezwłocznie znowelizowana w zakresie określenia przesłanek uprawniających do świadczenia pielęgnacyjnego – art. 17 ustawy.

Pragniemy podkreślić, iż obecny stan prawny, w którym literalne brzmienie art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych odbiega od jego celowościowej, systemowej i prokonstytucyjnej wykładni, powoduje chaos zarówno po stronie opiekunów osób niepełnosprawnych, jak i po stronie organów wydających decyzje administracyjne i prowadzi w rezultacie do pozbawienia należnych świadczeń osób do tego uprawnionych.

Uprzejmie prosimy o uwzględnienie stanowiska SPES i umożliwienie nam udziału w pracach nad projektem zmiany – jak chodzi o obecnie procedowany komisyjny projekt Druk nr 745, jak i w przyszłości w przypadku kolejnych propozycji nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie świadczeń opiekuńczych.

Projekt nowelizacji wraz z korespondencją w sprawie przedstawiamy w załączeniu.

Z poważaniem


Dobrosława Walkiewicz
Koordynator Programów

Szanowna Pani
Agnieszka Ścigaj
Poseł na Sejm RP

Zastępca Przewodniczącej
Komisji Polityki Społecznej i Rodziny



ul. Kościuszki 46
40-048 Katowice
tel. 32 205 38 80
spes@spes.org.pl
www.spes.org.pl

OPP.14574.DOK 4028.20.DW

Katowice, dnia 25.11.2020 r.

Szanowne Pani,

Zwracamy się niniejszym z prośbą o włączenie do prac nad komisyjnym projektem zmiany ustawy o świadczeniach rodzinnych (Druk nr 745), który został skierowany do I czytania w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Projekt dotyczy zrównania kwoty świadczeń, którą mogą otrzymać osoby sprawujące przez całe życie opiekę nad swoim niepełnosprawnym dzieckiem, a obecnie pobierające rentę lub emeryturę, z kwotą, która przysługuje osobom w takiej samej sytuacji, którym jeszcze nie przyznano prawa do emerytury lub renty i które w związku z tym mają prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

Stowarzyszenie SPES jest katolicką organizacją pozarządową wywodzącą się z ruchu „Solidarności”. Działamy od 1986 roku. Realizujemy między innymi Program Spraw Precedensowych i Inicjatywy Ustawodawczej, w którym opracowujemy propozycje zmian przepisów, które naruszają zasady współżycia społecznego, w szczególności zasadę ochrony prawnej i socjalnej osób najuboższych.

Komisyjny projekt zmiany ustawy o świadczeniach rodzinnych (Druk nr 745) niewątpliwie wychodzi ze słusznego założenia, że wskazane jest zrównanie kwoty świadczeń, którą mogą otrzymać osoby sprawujące przez całe życie opiekę nad swoim niepełnosprawnym dzieckiem, a obecnie pobierające rentę lub emeryturę, z kwotą, która przysługuje osobom w takiej samej sytuacji, którym jeszcze nie przyznano prawa do emerytury lub renty i które w związku z tym mają prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

Realizując powyższy postulat należy jednak baczyć, aby nowa regulacja, wprowadzająca uzupełniające świadczenie pielęgnacyjne, była zgodna z Konstytucją RP. Różnicowanie sytuacji opiekunów z uwagi na datę powstania niepełnosprawności osoby podlegającej opiece w sposób, jaki wynika projektu, jest powielaniem istniejącej już niekonstytucyjnej regulacji.

Proponowany art. 17aa ust. 3 ustawy ma brzmienie:

3. Uzupełniające świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała:

1) nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub

2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia.

Analogiczne brzmienie ma art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych (dalej w skrócie u.ś.r.) :

1b. Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała:

1) nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub

2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 października 2014 r., sygn. K 38/13 (Dz. U. 2014, poz. 1443) orzekł, że art. 17 ust. 1.b w zakresie, w jakim różnicuje 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, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że opiekunowie dorosłych osób niepełnosprawnych muszą być przez ustawodawcę traktowani jako podmioty należące do tej samej klasy. Nie mogą być zatem - co do zasady - traktowani w sposób odmienny.

Powyższy wyrok nie wywołał skutku, określonego w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, a więc utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej regulacji prawnej – Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż orzekł ostatecznie o niekonstytucyjności jedynie części normy wynikającej z art. 17 ust. 1b u.ś.r., zaś 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.

Ustawodawca, pomimo upływu ponad 6 lat od ogłoszenia w/w wyroku, jak dotąd nie dokonał poprawy stanu prawnego. Natomiast, orzecznictwo sądów administracyjnych jednolicie wskazuje, iż nie jest więc dopuszczalne oparcie odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na tej części przepisu art. 17 ust. 1b u.ś.r., która została uznana za niezgodną z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (zob. np. wyroki NSA: z dnia 26 kwietnia 2019 r., I OSK 8/19, z dnia 6 lipca 2016 r., I OSK 223/16; z dnia 2 sierpnia 2016 r., I OSK 923/16; z dnia 7 września 2016 r., I OSK 755/16; z dnia 21 października 2016 r., I OSK 1853/16; z dnia 4 listopada 2016 r., I OSK 1578/16; z dnia 10 listopada 2016 r., I OSK 1512/16; z dnia 2 marca 2017 r., I OSK 2407/16, dostępne: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W praktyce, organy I instancji – Ośrodki Pomocy Społecznej – odmawiają przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, jeśli niepełnosprawność osoby podlegającej opiece nie powstała w okresach, o których mowa w art. 17 ust. 1b u.ś.r., powołując się na jego literalne brzmienie i fakt jego „nieuchylenia” przez Trybunał Konstytucyjny. Natomiast organy II instancji – Samorządowe Kolegia Odwoławcze – w wyniku wniesienia odwołania nie stosują kryterium daty powstania niepełnosprawności i co do zasady w takich przypadkach uchylają decyzje organów I instancji i przyznają świadczenie pielęgnacyjne (bądź przekazują sprawy do ponownego rozpatrzenia, jeśli materiał dowodowy nie był kompletny, z wytycznymi co do pominięcia przy wydaniu ponownej decyzji przedmiotowego kryterium)

Uważamy w związku z tym, iż proponowany art. 17aa ust. 3 bez wątpienia jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP i pogłębi istniejący już chaos prawny. Uzupełniające świadczenie pielęgnacyjne powinno być skierowane do wszystkich opiekunów, spełniających kryteria opisane w art. 17aa. projektu, niezależnie od daty powstania niepełnosprawności podopiecznego.

Proponowany art. 17aa ust. 4 ustawy ma brzmienie:

4. Uzupełniające świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje:

1) jeżeli osoba wymagająca opieki:

- a) *nie mieszka w jednym gospodarstwie domowym z osobą sprawującą opiekę, w tym także gdy została umieszczona w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka albo w placówce zapewniającej całodobową opiekę przez co najmniej 5 dni w tygodniu z wyjątkiem podmiotu wykonującego działalność leczniczą,*
- b) *pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności*

Przepis art. 17 ust. 5 pkt 2) b) u..r. stanowi:

5. Świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli:

(...)

2) osoba wymagająca opieki:

a) *pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności,*

b) *została umieszczona w rodzinie zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej spokrewnionej, rodzinnym domu dziecka albo, w związku z koniecznością kształcenia, rewalidacji lub rehabilitacji, w placówce zapewniającej całodobową opiekę, w tym w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, z wyjątkiem podmiotu wykonującego działalność leczniczą, i korzysta w niej z całodobowej opieki przez więcej niż 5 dni w tygodniu;*

Wprowadzenie wymogu zamieszkiwania w jednym gospodarstwie domowym opiekuna i podopiecznego w przypadku ubiegania się przez opiekuna o uzupełniające świadczenie pielęgnacyjne, w sytuacji gdy wymóg ten nie dotyczy osoby ubiegających się o świadczenie pielęgnacyjne jak i o specjalny zasiłek opiekuńczy, ponownie powoduje nieuzasadnione różnicowanie. Uważamy w związku z tym, że z wymogu tego należy zrezygnować, bądź też konsekwentnie wprowadzić go przy pozostałych świadczeniach z tytułu opieki nad osobą niepełnosprawną – czego jednak nie rekomendujemy. W naszej praktyce mieliśmy do czynienia z sytuacjami, gdzie niewątpliwie opiekun zrezygnował/nie podejmował zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, a nie zamieszkiwał z podopiecznym w jednym gospodarstwie domowym - i świadczenie pielęgnacyjne zostało opiekunowi przyznane.

Reasumując, naszym zdaniem aby zachować minimum spójności ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie świadczeń opiekuńczych oraz zasadę wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, uzupełniające świadczenie pielęgnacyjne powinno być skierowane do opiekunów spełniających przesłanki określone w art. 17 ust. 1 u.ś.r. którzy pobierają świadczenia określone w art. 17 ust. 5 pkt 1) a) w wysokości niższej, kwota świadczenia pielęgnacyjnego, niezależnie od daty powstania niepełnosprawności podopiecznego i bez dodatkowych warunków, które nie dotyczyłyby opiekunów ubiegających się o świadczenie pielęgnacyjne.

Pragniemy ponadto zwrócić uwagę, iż w marcu br. opracowaliśmy propozycję nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych postulując ujednolicenie przepisów dotyczących uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z treścią orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i orzecznictwem sądów administracyjnych.

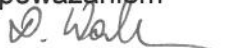
Propozycja SPES jest wynikiem doświadczeń przy udzielaniu pomocy opiekunom osób niepełnosprawnych ubiegających się o świadczenie pielęgnacyjne. Na przestrzeni kilku ostatnich lat nie ma tygodnia, w którym problem nierównego traktowania opiekunów nie został nam zgłoszony. Wobec powyższego ustawa o świadczeniach rodzinnych powinna zostać niezwłocznie znowelizowana w zakresie określenia przesłanek uprawniających do świadczenia pielęgnacyjnego – art. 17 ustawy.

Pragniemy podkreślić, iż obecny stan prawny, w którym literalne brzmienie art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych odbiega od jego celowościowej, systemowej i prokonstytucyjnej wykładni, powoduje chaos zarówno po stronie opiekunów osób niepełnosprawnych, jak i po stronie organów wydających decyzje administracyjne i prowadzi w rezultacie do pozbawienia należnych świadczeń osób do tego uprawnionych.

Uprzejmie prosimy o uwzględnienie stanowiska SPES i umożliwienie nam udziału w pracach nad projektem zmiany – jak chodzi o obecnie procedowany komisyjny projekt Druk nr 745, jak i w przyszłości w przypadku kolejnych propozycji nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie świadczeń opiekuńczych.

Projekt nowelizacji wraz z korespondencją w sprawie przedstawiamy w załączeniu.

Z poważaniem



Dobrosława Walkiewicz
Koordynator Programów