

Wybrane instrumenty wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów w świetle najnowszych zmian

Selected support instruments for people with disabilities and their careers
in the light of the latest changes

Избранные инструменты поддержки для людей с ограниченными
возможностями и их опекунов в свете последних изменений

Вибрані інструменти підтримки для людей з інвалідністю та осіб,
які доглядають за ними згідно останніх змін

ANNA ROGACKA-ŁUKASIK

Dr, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie
e-mail: arogacka@tlen.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6403-0730>

Streszczenie: Celem artykułu jest ukazanie i analiza wybranych instrumentów wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami. W pierwszej kolejności uwagę poświęcono świadczeniom rodzinnym, takim jak zasiłek pielęgnacyjny, świadczenia pielęgnacyjne i specjalny zasiłek opiekuńczy, zwłaszcza w kontekście wskazania wzrastającej wysokości tych świadczeń w świetle ostatnich zmian. Następnie zaprezentowane zostały stosunkowo nowe instrumenty mające na celu wsparcie osób z niepełnosprawnościami w postaci Funduszu Solidarnościowego, jak również tzw. 500+ dla osób z niepełnosprawnościami. Poprzez analizę przywołanych instrumentów wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami podjęto próbę sformułowania wniosków w kontekście oceny działań podejmowanych przez polski aparat państwowy, ale również przez pryzmat funkcji spełnianych przez omawiane świadczenia.

Słowa kluczowe: osoby z niepełnosprawnościami, zabezpieczenie społeczne, świadczenia rodzinne

Summary: The aim of this publication is to present and analyze selected support instruments for people with disabilities. First of all, attention was paid to family benefits, such as care benefit, care allowance and special care allowance, especially in the context of indicating the increasing amount of these benefits in light of recent changes. Then, relatively new instruments to support people with disabilities were presented in the form of the Solidarity Fund, as well as a supplementary benefit for people incapable of living independently (the so-called „500+” for people with disabilities). By analyzing the indicated support instruments for people with disabilities, an attempt was made to formulate conclusions in the context of the assessment of actions taken by the Polish State, but also through the functions performed by the discussed services.

Key words: people with disabilities, social security, family benefits

Резюме: Цель настоящей статьи – показать и проанализировать отдельные инструменты поддержки людей с ограниченными возможностями. Во-первых, обсуждаются семейные пособия, такие как: пособия по уходу и специальное пособие по уходу, особенно в контексте указания на увеличение размера этих пособий в свете последних изменений. Затем были представлены относительно новые инструменты, направленные на поддержку людей с ограниченными возможностями, в виде Фонда Солидарности, а также так называемые 500+ для людей с ограниченными возможностями. Посредством анализа этих инструментов поддержки людей с ограниченными возможностями была сделана попытка сформулировать выводы в контексте оценки действий польского государственного аппарата, а также с точки зрения функций, выполняемых обсуждаемыми пособиями.

Ключевые слова: люди с ограниченными возможностями, социальное обеспечение, семейные пособия

Резюме: Метою статті є представлення та аналіз вибраних інструментів підтримки людей з інвалідністю. Перш за все, увагу було приділено сімейним виплатам, таким як допомога по догляду, соціальні виплати по догляду та надбавка за спеціальний догляд, особливо в контексті збільшення розміру цих виплат у світлі останніх змін. Далі були представлені відносно нові інструменти підтримки людей з інвалідністю у вигляді Фонду Солідарності, а також т. зв. 500+ для людей з інвалідністю. Аналізуючи наведені інструменти підтримки людей з інвалідністю, було зроблено спробу сформулювати висновки в контексті оцінки дій польського державного апарату, а також через призму функцій, які виконують обговорювані виплати.

Ключові слова: люди з інвалідністю, соціальне забезпечення, сімейні виплати

Wstęp

Niepełnosprawność jest pojęciem złożonym z uwagi na interdyscyplinarność, która wymaga wielowymiarowej interpretacji. Nie istnieje bowiem jedna, powszechnie uznana definicja niepełnosprawności – porządki prawne poszczególnych państw różnie ją definiują. Niestety, pomimo definiowania niepełnosprawności przez pryzmat wartości humanistycznych, ciągle jeszcze w języku potocznym pojawiają się negatywne określenia osób wykazujących pewne dysfunkcje, takie jak inwalida, ułomny, kaleka. To oznacza, że w społecznej świadomości niepełnosprawność nadal funkcjonuje jako wada ciała i umysłu. Takiemu pojmowaniu niepełnosprawności przeciwstawia się ustawodawca, bowiem można zauważyć wyraźną ewolucję terminologiczną w tym zakresie¹. Światowy Program Działań na rzecz Osób Niepełnosprawnych² oraz Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych³ podkreślają, iż niepełnosprawność jest problemem społecznym i nie ogranicza się do konkretnej osoby. Mówiąc o niepełnosprawności, mamy na względzie relację między zdrowiem człowieka (uwzględniając jego wiek, płeć i wykształcenie) a społeczeństwem i środowiskiem, które go otacza⁴. Posiadający fundamentalne znaczenie akt Organizacji Narodów Zjednoczonych, jakim jest Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.⁵, wskazuje, że „niepełnosprawność jest pojęciem ewoluującym i [...] wynika z interakcji między osobami z dysfunkcjami a barierami wynikającymi z postaw ludzkich i środowiska, które utrudniają tym osobom pełny i skuteczny

¹ M. Borski, *Urzeczywistnianie idei humanizmu w kontekście zagwarantowania podstawowych praw osobom z niepełnosprawnościami*, Sosnowiec 2017, s. 9.

² The World Programme of Action Concerning Disabled Persons.

³ The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities.

⁴ <http://www.unic.un.org.pl/niepełnosprawnosci/> [dostęp: 21.05.2021 r.].

⁵ Dz. Urz. UE L 23/35 z 27.01.2010.

udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami”⁶. Polska ratyfikowała Konwencję w dniu 6 września 2012 r.⁷, co stanowiło milowy krok w kierunku zmiany statusu osób niepełnosprawnych w Polsce.

Podobną ewolucję przeszło pojęcie – aktualnie używane – „osoby z niepełnosprawnościami”. Na gruncie krajowych regulacji można odnotować pojęcie „osoby niepełnosprawnej”. Wedle regulacji § 1 Karty Praw Osób Niepełnosprawnych⁸ „osoby niepełnosprawne to osoby, których sprawność fizyczna, psychiczna lub umysłowa trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia życie codzienne, naukę, pracę oraz pełnienie ról społecznych [...]”. Definicję osoby niepełnosprawnej ujął polski ustawodawca również w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁹, zgodnie z którą osoba niepełnosprawna to osoba poszukująca pracy w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 2 pkt 2), z kolei niepełnosprawność oznacza trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy (art. 2 pkt 10). Jednakże od wielu lat rysuje się tendencja do używania określenia „osoby z niepełnosprawnościami”, przy równoczesnym wskazywaniu wielu argumentów przemawiających za takim określeniem. Niniejsza publikacja nie stanowi pola do rozważań w tym zakresie, jednak warto, a wręcz należy wskazać, że w przypadku zwrotu „osoba niepełnosprawna” nie dość, że wyrażenie zamyka takie osoby w jednej cesze, to, co najważniejsze, stygmatyzuje je. Wyrażenia „osoba z niepełnosprawnością” bądź „osoba z niepełnosprawnościami” unikają tego zamknięcia. Język przepisów, deklaracji powinien zmieniać nawyki komunikacyjne ludzi i dążyć do eliminowania pojęcia powszechnie, ale błędnie używanego. Język codzienny jest „wygodny”, skracca wyrażenia. Zmianie pojęcia nie sprzyja również samo tłumaczenie angielskiego słowa „disabilites”, które rozumiane jest jako „osoba niepełnosprawna”, ponieważ w praktyce tak jest wygodniej, krócej. Najlepszym przykładem ilustrującym potrzebę zmian będą słowa Dariusza Gałasińskiego: „Gdy jako dziecko obserwowałem znaki drogowe, widziałem również takie, które ostrzegały kierowców przed «inwalidami» («słabymi»). Dziś już tych znaków nie ma. I to dobrze, że ich nie ma, bowiem dziś wiemy, że ludzie z niepełnosprawnościami wcale nie są tak po prostu

⁶ <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/dokumenty-organizacji-narodow-zj/konwencja-o-prawach> [dostęp: 21.05.2021 r.].

⁷ Tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 1169.

⁸ Uchwała Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, M.P. z 1997 r. Nr 50, poz. 474 i 475.

⁹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 573.

i całościowo «słabi». Przeszliśmy ewolucję. Z nadzieją będę czekał na to, byśmy ją kontynuowali»¹⁰. Zatem z nadzieją czekajmy, że pojęcie „osoby z niepełnosprawnością” bądź „osoby z niepełnosprawnościami” doczeka się ujęcia i wyrażenia w ramach regulacji prawnych, co ukonstytuuje jego rangę.

Piecza administracyjna na rzecz osób z niepełnosprawnościami świadczona w formie zabezpieczenia społecznego wciąż stanowi jedną z istotniejszych form wsparcia osób, które z przyczyn dziedzicznych, wrodzonych, w wyniku chorób, wypadków czy też nieprawidłowych warunków życia nie mają pełnej sprawności fizycznej lub psychicznej. Polska ustawa zasadnicza¹¹ gwarantuje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP). Prawo to powinno być realizowane łącznie z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadami równości i niedyskryminacji – wyrażonymi również w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 oraz 32). Dodatkowo poprzez regulację art. 69 ustawy zasadniczej ustawodawca gwarantuje osobom z niepełnosprawnościami m.in. prawo do pomocy w zabezpieczaniu egzystencji.

Zabezpieczenie społeczne jest ideą, wedle której ogół społeczeństwa poprzez swoją organizację, tj. państwo, jest zobowiązany do zapewnienia warunków bytu wszystkim, którzy nie ze swej winy nie mogą go sobie zapewnić przez własną pracę¹². Ma ono na celu zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa socjalnego, jak również wsparcia w przypadku niemożności zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, szczególnie gdy nie są w stanie z przyczyn niezależnych od nich (niepełnosprawność, macierzyństwo, zdarzenia losowe, podeszły wiek) utrzymać siebie lub rodzinę z pracy¹³.

Niniejsza publikacja poświęcona została problematyce zabezpieczenia społecznego na rzecz osób z niepełnosprawnościami, a więc osób, które potrzebują pomocy ze względu na jakąś „słabość” socjalną¹⁴. Niemniej z uwagi na obszerność problematyki polskiego systemu zabezpieczenia społecznego, na który składa się system ubezpieczeń społecznych, zaopatrzenia społecznego oraz pomocy społecznej¹⁵,

¹⁰ D. Galasiński, *Osoby niepełnosprawne czy z niepełnosprawnościami?*, Niepełnosprawność – Zagadnienia, Problemy, Rozwiązania 2013, nr 4.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. (dalej: Konstytucja RP).

¹² W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 2006, s. 93.

¹³ W. Koczur, *Restytucja zdolności do pracy w polskim powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych*, Katowice 2010, s. 24.

¹⁴ J. Auleytner, *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Warszawa 2011, s. 121.

¹⁵ S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne. Procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009, s. 15; J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 235 i nast.

analizie poddane zostały wybrane instrumenty mające na celu umożliwienie osobom z niepełnosprawnościami pomoc w trudnych życiowych sytuacjach, których one same nie są w stanie pokonać.

Ze względu na to, iż publikacja dotyczy wybranych instrumentów wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami, w pierwszej kolejności poświęcono uwagę wskazanym świadczeniom rodzinnym, takim jak zasiłek pielęgnacyjny, świadczenia pielęgnacyjne i specjalny zasiłek opiekuńczy, zwłaszcza w kontekście wzrastającej wysokości tych świadczeń w świetle ostatnich zmian. Następnie, wychodząc poza ramy ustawy o świadczeniach rodzinnych, zaprezentowane zostały stosunkowo nowe instrumenty mające na celu wsparcie osób z niepełnosprawnościami w postaci Funduszu Solidarnościowego, który funkcjonuje od stycznia 2019 r., bądź świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (tzw. 500+ dla osób z niepełnosprawnościami), które zaczęło obowiązywać w polskim porządku prawnym od października 2019 r. Zbyt krótki okres funkcjonowania dwóch ostatnich instytucji uniemożliwia obecnie ich ocenę. Jedynie dostępne statystyki obrazują skalę zainteresowania tym świadczeniem. Pewnego rodzaju oceny, a w zasadzie podawania w wątpliwość dokonano w końcowej części studium w odniesieniu do specjalnego zasiłku opiekuńczego, jak również świadczenia pielęgnacyjnego.

1. Wyższy zasiłek pielęgnacyjny

Kluczową rolę we wspieraniu rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji życiowej odgrywają świadczenia pieniężne, wprowadzone ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹⁶. Świadczenia rodzinne to ogół świadczeń wyodrębnionych ze względu na cel, jakim jest finansowe wspieranie rodziny w realizacji jej funkcji opiekuńczo-wychowawczej¹⁷. Stanowią one przejaw pomocy państwa w ponoszeniu przez rodzinę kosztów związanych z opieką nad dziećmi, w tym dziećmi z niepełnosprawnościami, jak również formę pomocy państwa osobom z niepełnosprawnościami¹⁸. Od dnia 1 maja 2004 r., czyli od daty wejścia w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych do polskiego porządku prawnego wprowadzone zostały świadczenia rodzinne o charakterze pieniężnym, których enume-

¹⁶ Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1162.

¹⁷ M. Lewandowicz-Machnikowska, w: *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, Wrocław 2010, s. 42.

¹⁸ J. Sapeta, w: *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, red. K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2015, s. 41.

ratywny katalog ustawodawca zawarł w art. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. W 2004 r. w skład świadczeń rodzinnych wchodziły dwie grupy świadczeń, tj. zasiłek rodzinny z dodatkami oraz świadczenia opiekuńcze, na które składały się zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne (od 2012 r. także specjalny zasiłek opiekuńczy). W wyniku nowelizacji z 2006 r.¹⁹ katalog świadczeń rodzinnych został poszerzony o dwa rodzaje zapomóg związanych z urodzeniem się dziecka, z kolei w 2016 r.²⁰ dodano świadczenie rodzicielskie.

Zaczynając od zasiłku pielęgnacyjnego, należy zauważyć, iż jest on świadczeniem ściśle związanym z osobą świadczeniobiorcy i przyznawany jest w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia osobie z niepełnosprawnością opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością osoby z niepełnosprawnością do samodzielnej egzystencji (art. 16 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Zatem przyczynę bezpośrednią przyznawania zasiłku pielęgnacyjnego stanowi ponoszenie nieodzownych i zwiększonych, w porównaniu z przeciętnym obywatelem, wydatków. Z kolei przyczyną pośrednią jest konieczność zapewnienia opieki i pomocy osobie z niepełnosprawnością, która powinna wynikać z jej niezdolności do samodzielnej egzystencji²¹. W zakres opieki świadczonej w ramach zasiłku pielęgnacyjnego wchodzi stałe zapewnienie środków niezbędnych do egzystencji, jak również nadzór nad osobą, która może przyczynić się do pogorszenia swojego stanu zdrowia. Natomiast celem pomocy jest czasowe ułatwianie pokonywania codziennych trudności związanych z profilaktyką bądź leczeniem²². Zasiłek pielęgnacyjny jest świadczeniem, które nie kompensuje całości wydatków związanych z opieką i pomocą, lecz pokrywa częściowe wydatki spowodowane zdarzeniem, które uzasadnia jego przyznanie. Jak wskazano powyżej, zasiłek pielęgnacyjny jest świadczeniem ściśle związanym z osobą świadczeniobiorcy, zatem przysługuje uprawnionemu dla samego siebie, nie dla innego członka rodziny, a więc przysługuje osobie z uwagi na ponoszenie znacznych wydatków związanych z niepełnosprawnością.

W art. 16 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych ustawodawca określił krąg podmiotów uprawnionych do zasiłku pielęgnacyjnego, wskazując dwie grupy podmiotów: osoby z niepełnosprawnościami oraz osoby, które ukończyły 75. rok życia. W ramach pierwszej grupy uprawnionych wyróżnia po pierwsze niepełnosprawne

¹⁹ Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. z 2006 r. Nr 12, poz. 67.

²⁰ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1217, 1735.

²¹ *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. W. Maciejko, Warszawa 2014, s. 201.

²² Tamże, s. 202.

dziecko, które, zgodnie z art. 3 pkt 9 ustawy, oznacza „dziecko w wieku do ukończenia 16. roku życia legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności określonym w przepisach o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych”. Po drugie, osobę niepełnosprawną w wieku powyżej 16. roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności²³. Jednocześnie przewidziano prawo do zasiłku pielęgnacyjnego osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16. roku życia, która legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jeżeli niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21. roku życia (art. 16 pkt 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Linia orzecznicza zgodnie uznaje, że podmiotami uprawnionymi do zasiłku pielęgnacyjnego są wyłącznie podmioty wyraźnie wskazane w wyżej dyskutowanym art. 16 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych i tylko one mogą być adresatami decyzji ustalającej/odmawiającej zasiłek pielęgnacyjny²⁴. Obok katalogu podmiotów, którym przysługuje prawo do zasiłku pielęgnacyjnego, ustawodawca w regulacji art. 16 ust. 5, 5a i 6 przywołanej ustawy wymienia przesłanki negatywne, przy zaistnieniu których zasiłek pielęgnacyjny nie będzie przysługiwał osobie ubiegającej się o jego przyznanie²⁵. Pierwszą przesłanką negatywną jest umieszczenie danej osoby w instytucji, która zapewnia całodobowe utrzymanie, bez konieczności ponoszenia opłat na ten cel. Równocześnie ustawodawca wyjaśnia, jakie instytucje rozumie pod pojęciem instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie, bowiem w art. 3 pkt 7 tej regulacji wymienia: „dom pomocy społecznej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, schronisko dla nieletnich, zakład poprawczy, areszt śledczy, zakład karny, szkołę wojskową lub inną szkołę”; oczywiście, jeżeli instytucje

²³ Pojęcie znacznego stopnia niepełnosprawności wyjaśnia ustawodawca z kolei w pkt 21 wyżej wymienionego art. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych, wskazując, iż oznacza ono:

„a) niepełnosprawność w stopniu znacznym w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,

b) całkowitą niezdolność do pracy i samodzielnej egzystencji orzeczoną na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,

c) stałą albo długotrwałą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym i do samodzielnej egzystencji albo trwałą lub okresową całkowitą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym i do samodzielnej egzystencji, orzeczoną na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników w celu uzyskania świadczeń określonych w tych przepisach,

d) posiadanie orzeczenia o zaliczeniu do I grupy inwalidów,

e) niezdolność do samodzielnej egzystencji orzeczoną na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników”.

²⁴ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 grudnia 2015 r., II SA/Rz 497/05, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/50138B1230> [dostęp: 18.08.2021 r.]; wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 czerwca 2008 r., II SA/Lu 328/08, LEX nr 504811.

²⁵ P. Mrozek, *Świadczenia rodzinne. Procedury i zasady przyznawania prawa do świadczeń rodzinnych w praktyce*, Warszawa 2016, s. 142.

te zapewniają nieodpłatnie pełne utrzymanie. W sytuacji gdy osoba przebywająca w danej placówce choćby w jakimś stopniu partycypuje w kosztach utrzymania, to wówczas takiej placówki nie można zakwalifikować jako instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie²⁶. Druga przesłanka wyraża się tym, iż „zasilek pielęgnacyjny nie przysługuje, jeżeli członkom rodziny przysługują za granicą świadczenia na pokrycie wydatków związanych z pielęgnacją tych osób, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej” (art. 16 pkt 5a). Trzecią przesłanką negatywną dla przyznania zasiłku pielęgnacyjnego jest sytuacja, w której wnioskodawca jest uprawniony do dodatku pielęgnacyjnego (art. 16 pkt 6), gdyż są one świadczeniami wykazującymi różny charakter prawny i inaczej finansowanymi²⁷ – dodatek pielęgnacyjny jest świadczeniem z ubezpieczenia społecznego, finansowanym z funduszu rentowego i przysługuje osobie uprawnionej do emerytury lub renty, jeśli została ona uznana za całkowicie niezdolną do pracy oraz samodzielnej egzystencji lub ukończyła 75. rok życia. Zatem dodatek pielęgnacyjny jest nierozzerwalnie związany z prawem do emerytury lub renty i nie ma charakteru samoistnego²⁸.

Na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych w zw. z art. 16 ust. 4 tej ustawy zasiłek pielęgnacyjny przysługuje przez okres, w którym zachodzą okoliczności związane z jego przysługiwaniem. Od dnia 1 listopada 2018 r. do dnia 31 października 2019 r. wysokość zasiłku pielęgnacyjnego wynosiła 184,42 zł miesięcznie. Jednakże w dniu 1 listopada 2019 r. nastąpiła podwyżka zasiłku pielęgnacyjnego i wynosi on obecnie 215,84 zł miesięcznie²⁹. Wypłata zwiększonej kwoty następuje automatycznie, bez konieczności składania dodatkowego wniosku. Powyższe kwoty ustalane są na podstawie § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2018 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 opiekuna³⁰.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2011 r., I OSK 2122/10, LEX nr 1080996.

²⁷ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa-Kraków 2006, s. 174.

²⁸ *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, Kraków 2004, s. 283; na ten temat zob. także K. Kwapisz, *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Warszawa 2013.

²⁹ <https://www.gov.pl/web/rodzina/wyzsze-swadczenia-dla-osob-niepelnosprawnych-i-ich-opiekunow> [dostęp: 27.04.2020 r.].

³⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1497.

2. Wzrastająca waloryzacja świadczenia pielęgnacyjnego

Inne świadczenie opiekuńcze uregulowane na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych (w art. 17) stanowi świadczenie pielęgnacyjne, którego zasadniczym celem jest kompensacja strat materialnych w związku z rezygnacją z aktywności zawodowej³¹ z uwagi na konieczność opieki nad osobą z niepełnosprawnością. Świadczenie pielęgnacyjne ma niejako zastąpić dochód wynikający z zatrudnienia, którego osoba opiekująca się osobą starszą nie może podjąć³².

W kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego znajdują się: matka albo ojciec, opiekun faktyczny dziecka, osoba będąca rodziną zastępczą spokrewnioną, jak również inne osoby, na których ciąży obowiązek alimentacyjny – z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności. Warto w tym miejscu przypomnieć, że w art. 128 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego³³ ustawodawca konstruuje pojęcie obowiązku alimentacyjnego, jak również wymienia zobowiązanych do jego świadczenia. Nie wchodząc w szczegóły, należy jedynie nadmienić, iż obowiązek alimentacyjny³⁴ jest instytucją prawną, która ma na celu zapewnienie środków utrzymania, a w razie potrzeby również środków wychowania tym członkom rodziny, którzy nie są w stanie własnymi siłami zaspokoić swoich usprawiedliwionych potrzeb³⁵. Obowiązek alimentacyjny obciąża krewnych w linii prostej i rodzeństwo. Dotyczy on krewnych wstępnych (rodziców, dziadków itd.) i zstępnych (dzieci, wnuków itd.) bez ograniczenia stopnia pokrewieństwa. Dodatkowo art. 17 ust. 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych rozszerza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego, wskazując, iż osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne po spełnieniu łącznie trzech warunków: po pierwsze rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, po drugie nie ma innych osób

³¹ Przez rezygnację z aktywności zawodowej rozumie się porzucenie zamiaru podjęcia zatrudnienia bądź rozwiązanie dotychczasowego stosunku zatrudnienia. Z kolei przez pojęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej – zgodnie z art. 3 pkt 22 ustawy o świadczeniach rodzinnych – należy rozumieć „wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego, umowy o pracę nakładczą oraz wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych, a także prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej”.

³² A. Kawecka, K. Małyś-Sulińska, w: *Ustawa o świadczeniach...*, s. 270.

³³ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1359.

³⁴ Łac. *alimentum* oznacza żywność.

³⁵ T. Smoczyński, M. Andrzejewski, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2018, s. 326.

spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, po trzecie nie ma opiekuna faktycznego dziecka bądź osoby będącej rodziną zastępczą spokrewnioną lub legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Z kolei do kręgu osób, na które przyznawane jest świadczenie pielęgnacyjne, zaliczył ustawodawca osoby, które legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności. Dodatkowo wskazane osoby muszą wymagać stałej opieki lub długotrwałej opieki, lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz koniecznością stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w trakcie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji (art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Istotne w omawianym zakresie jest kryterium niepełnosprawności, bowiem świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia, co wynika z regulacji art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. W odniesieniu do tego wymogu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że ustalenie daty powstania niepełnosprawności powinno wynikać z wcześniejszych ustaleń dokonanych przez inny organ w odrębnym postępowaniu w formie orzeczenia tego organu, a mianowicie powiatowego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności – jako pierwszej instancji – lub wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności – jako drugiej instancji³⁶. Omawiana regulacja art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych 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, została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP³⁷. Jednakże na podstawie przedmiotowego wyroku art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych nie został uchylony, a Trybunał orzekł ostatecznie o niekonstytucyjności tylko normy wynikającej z art. 17 ust. 1b przywołanej ustawy we wskazanym powyżej zakresie.

W art. 17 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych ustawodawca tworzy katalog zamknięty przesłanek negatywnych, których wystąpienie wywołuje skutek odmowy prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Zgodnie z art. 17 ust. 5 pkt 1 tej ustawy świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, gdy osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego

³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2014 r., I SA/Wa 2700/13, LEX nr 1470001.

³⁷ Wyrok TK z dnia 21 października 2014 r., K 38/13, Dz. U. z 2014 r. poz. 1443.

lub zasiłku dla opiekuna, jak również ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego. Jednakże Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 czerwca 2019 r.³⁸ uznał, że regulacja ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy (o czym mowa powyżej), jest niezgodny z postanowieniem art. 71 ust. 1 zd. drugie w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP i traci moc obowiązującą z dniem 9 stycznia 2020 r. W kolejnym, drugim punkcie art. 17 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych ustawodawca wskazuje, iż świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, gdy osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim (chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności) bądź 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 pięć dni w tygodniu. Następną przesłanką negatywna oznacza, iż świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, gdy na osobę wymagającą opieki inna osoba ma ustalone prawo do wcześniejszej emerytury (art. 17 ust. 5 pkt 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Kolejną sytuacją, w której świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jest sytuacja, gdy „na osobę wymagającą opieki jest ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego lub prawo do zasiłku dla opiekuna” (art. 17 ust. 5 pkt 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Ostatnia przesłanka negatywna, uregulowana w pkt 6 art. 17 ust. 5 rzeczownej ustawy, dotyczy przypadku, gdy „na osobę wymagającą opieki inna osoba jest uprawniona za granicą do świadczenia na pokrycie wydatków związanych z opieką, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej”.

Kwota świadczenia pielęgnacyjnego co roku jest waloryzowana od dnia 1 stycznia danego roku. Wysokość świadczenia uzależniona jest od płacy minimalnej. Wskaźnikiem waloryzacji jest procentowy wzrost minimalnego wynagrodzenia za

³⁸ SK 2/17, Dz. U. z 2019 r. poz. 1257.

pracę w porównaniu do kwoty z roku poprzedzającego rok, w którym jest przeprowadzana waloryzacja (art. 17 ust. 3b ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Ustaloną w ten sposób stawkę zaokrągla się w górę do pełnych złotych. Wysokość świadczenia pielęgnacyjnego ogłaszana jest w terminie do dnia 15 listopada każdego roku w drodze obwieszczenia przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Zatem na podstawie aktualnego obwieszczenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 listopada 2020 r. świadczenie pielęgnacyjne od 1 stycznia 2021 r. wynosi 1971 zł. W ust. 4 omawianego art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych ustawodawca wskazuje sposób obliczania wysokości świadczenia pielęgnacyjnego za niepełny miesiąc. W takim przypadku kwotę świadczenia pielęgnacyjnego ustala się, dzieląc kwotę świadczenia przez liczbę wszystkich dni kalendarzowych w tym miesiącu, następnie otrzymaną kwotę mnoży się przez liczbę dni kalendarzowych, za które świadczenie przysługuje. Ponadto kwotę tak obliczonego świadczenia zaokrągla się do 10 groszy w górę.

3. Zmiany w zakresie specjalnego zasiłku opiekuńczego

Ograniczenia podmiotowe przedstawionego świadczenia pielęgnacyjnego zmusiły ustawodawcę do rozszerzenia kręgu beneficjentów pomocy ze strony państwa w sytuacji niepodjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej bądź rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Formę rekompensaty w wyżej wymienionym zakresie stanowi specjalny zasiłek opiekuńczy³⁹, który przysługuje małżonkom oraz osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny (zgodnie z regulacją art. 128–133 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego) w celu sprawowania stałej opieki nad osobą z niepełnosprawnością „legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności, łącznie ze wskazaniami: 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” (art. 16a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Przesłanką otrzymania zasiłku opiekuńczego, zgodnie z tym, co już zostało zasygnalizowane, jest rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (wedle rozumienia z art. 3 pkt 22 ustawy o świadczeniach rodzinnych, o czym była już mowa) w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad osobą

³⁹ M. Januszewska, B. Mazurkiewicz, *Świadczenia rodzinne*, Warszawa 2014, s. 26 i nast.

z niepełnosprawnością. Kluczowe jest zatem, aby rezygnacja i niepodjęcie zatrudnienia były spowodowane wyłącznie koniecznością sprawowania opieki, a nie przyczynami występującymi po stronie osoby, która ma tę opiekę sprawować. Rezygnacja z zatrudnienia oznacza zarówno rezygnację aktywną, przejawiającą się w rozwiązaniu stosunku zatrudnienia, jak również pasywną, polegającą na powstrzymaniu się od nawiązywania stosunku zatrudnienia⁴⁰. Jako warunek uzyskania specjalnego zasiłku opiekuńczego wprowadzono kryterium dochodowe, wskazując, iż przysługuje on, jeżeli łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 764 zł⁴¹. Oznacza to, iż przekroczenie kryterium dochodowego, nawet przy spełnieniu pozostałych przesłanek (czyli rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu opieki) pozbawia prawa do specjalnego zasiłku pielęgnacyjnego⁴². Należy zauważyć, że ustawodawca wprowadza dwie grupy członków rodziny pobierających dochody, które zalicza się do dochodu rodziny. Pierwsza grupa dotyczy sytuacji, gdy osoba, która wymaga stałej opieki, jest małoletnia – wówczas za dochód rodziny uważa się dochód: osoby wymagającej opieki, rodziców osoby wymagającej opieki, małżonka rodzica osoby wymagającej opieki, osoby, z którą rodzic osoby wymagającej opieki wychowuje wspólne dziecko, jak również pozostających na utrzymaniu osób, które zostały wymienione oraz dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia. Trzeba jednak podkreślić, iż zgodnie z regulacją art. 16a ust. 4 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych „do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko, a także rodzica osoby wymagającej opieki zobowiązanego tytułem wykonawczym pochodzącym lub zatwierdzonym przez sąd do alimentów na jej rzecz”. Z kolei druga grupa dotyczy przypadku, gdy osoba, która wymaga opieki, jest pełnoletnia. Wtedy do dochodu rodziny zalicza się dochody: osoby wymagającej opieki, małżonka osoby wymagającej opieki, osoby, z którą osoba wymagająca opieki wychowuje wspólne dziecko, pozostających na utrzymaniu osób, o których mowa, jak również dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia – z tym że do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego

⁴⁰ Świadczenia rodzinne..., red. W. Maciejko, s. 211.

⁴¹ Kwota podana zgodnie z § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2018 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 2018 r. poz. 1497.

⁴² A. Kawecka, K. Małysa-Sulińska, w: *Ustawa o świadczeniach rodzinnych...*, s. 258.

w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko (art. 16a ust. 4 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych).

W art. 16a ust. 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych ustawodawca konstruuje katalog przesłanek negatywnych, przy wystąpieniu których specjalny zasiłek opiekuńczy nie przysługuje. Ważne jest, że przesłanki te mogą zaistnieć zarówno po stronie osoby sprawującej opiekę, jak i po stronie osoby wymagającej opieki⁴³. W świetle przywołanej regulacji specjalny zasiłek opiekuńczy nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego. Ponadto omawiany zasiłek nie przysługuje osobie sprawującej opiekę, jeżeli ma ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna oraz w sytuacji, gdy legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Świadczenie nie przysługuje także, gdy „osoba wymagająca opieki umieszczona została w rodzinie zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej spokrewnionej, w 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 pięć dni w tygodniu”. Specjalny zasiłek opiekuńczy nie przysługuje także w sytuacji, gdy na osobę wymagającą opieki inna osoba ma ustalone prawo do wcześniejszej emerytury, gdy na osobę wymagającą opieki jest ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego lub prawo do zasiłku dla opiekuna, gdy na osobę wymagającą opieki inna osoba jest uprawniona za granicą do świadczenia na pokrycie wydatków związanych z opieką, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej. Warto wyszczególnić z powyższego, iż nowością jest sytuacja, w której świadczenie nie przysługuje także osobie, która ma ustalone prawo do rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, bowiem wyłączenie to obowiązuje od 1 marca 2019 r. (o prawie do rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego będzie jeszcze mowa).

⁴³ Tamże, s. 261.

Od 1 listopada 2018 r. wysokość specjalnego zasiłku opiekuńczego wynosi 620 zł miesięcznie⁴⁴ (wzrost o 19,2%, czyli o 100 zł)⁴⁵. Za niepełne miesiące kalendarzowe specjalny zasiłek opiekuńczy ustala się, dzieląc kwotę świadczenia przez liczbę wszystkich dni kalendarzowych w tym miesiącu, a otrzymaną kwotę mnoży się przez liczbę dni kalendarzowych, za które świadczenie przysługuje. Kwotę świadczenia przysługującą za niepełny miesiąc zaokrągla się do 10 groszy w górę. Należną kwotę zasiłku zaokrągla się do 10 groszy w górę (art. 16a ust. 7 ustawy o świadczeniach rodzinnych).

4. Wprowadzenie Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych

W dniu 21 września 2018 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych⁴⁶, którego celem było wprowadzenie do porządku prawnego państwowego funduszu celowego nieposiadającego osobowości prawnej, tj. Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych. Prace nad projektem ustawy zakończyły się na posiedzeniu Sejmu nr 70 z dnia 23 października 2018 r., podczas którego uchwalono ustawę z dnia 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych⁴⁷. W dniu 29 października 2018 r. ustawę przekazano do podpisu Prezydentowi RP. Po dwóch tygodniach, w dniu 14 listopada 2018 r. Prezydent ustawę podpisał. Obowiązuje ona od 1 stycznia 2019 r. Jednakże na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw⁴⁸ zmieniono nazwę Funduszu z Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych na Fundusz Solidarnościowy (dalej: Fundusz) i tym samym tytuł ustawy, który w aktualnym stanie brzmi: ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym⁴⁹.

⁴⁴ Kwota podana zgodnie z § 1 pkt 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2018 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny, Dz. U. z 2018 r. poz. 1497.

⁴⁵ <https://www.gov.pl/web/rodzina/wyzsze-swadczenia-dla-osob-niepelnosprawnych-i-ich-opiekunow> [dostęp: 27.10.2020 r.].

⁴⁶ Druk nr 2848, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2848> [dostęp: 21.05.2021 r.], Dz. U. z 2018 r. poz. 2192.

⁴⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 2473.

⁴⁸ Tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1787.

Fundusz ma na celu wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne oraz finansowe osób niepełnosprawnych, a także wsparcie finansowe emerytów i rencistów, o którym mowa w przepisach odrębnych (art. 1 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2 ustawy o Funduszu Solidarnościowym). Fundusz jest odrębnym od pozostałych funduszy celowych Funduszem realizującym zadania określone w ustawie. Dysponentem Funduszu jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego⁵⁰. Fundusz ma za zadanie finansowanie nowych zadań oraz form wsparcia osób z niepełnosprawnościami. W art. 3 ust. 1 ustawy o Funduszu Solidarnościowym ustawodawca konstruuje katalog przychodów Funduszu. Wśród nich wymienia się obowiązkowe składki na Fundusz, które liczone są z podstawy obowiązkowych składek na Fundusz Pracy (art. 4 ust. 1), daninę solidarnościową⁵¹, odsetki od środków Funduszu pozostających na wydzielonych rachunkach bankowych, odsetki od wolnych środków finansowych przekazanych w zarządzanie ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych⁵², jak również dodatkową opłatę ustalaną według ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz inne przychody. Od dnia 1 stycznia 2021 r. powyższy katalog został poszerzony o dotację celową z budżetu państwa na dofinansowanie świadczenia uzupełniającego, kosztów obsługi wypłaty świadczenia uzupełniającego, kosztów obsługi wniosku o świadczenie uzupełniające oraz kosztów świadczeń zdrowotnych związanych z wydawaniem orzeczeń dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji⁵³. Ponadto wskazana dotacja celowa nie będzie mogła być wyższa niż planowana na dany rok budżetowy kwota wpływu do budżetu państwa podatku od sprzedaży detalicznej⁵⁴. Z powyższego wynika, iż katalog przychodów Funduszu jest otwarty. Na gruncie art. 5 ustawy o Funduszu Solidarnościowym

⁵⁰ Art. 1 ust. 3 ustawy o Funduszu Solidarnościowym w zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie gospodarki finansowej Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, Dz. U. z 2019 r. poz. 646.

⁵¹ Daninę solidarnościową zobowiązane są zapłacić osoby fizyczne w wysokości 4% podstawy jej obliczenia, a podstawę tą stanowi nadwyżka ponad 1 000 000 zł sumy dochodów po odliczeniu wskazanych w ustawie składek, art. 21 pkt 4 ustawy o Funduszu Solidarnościowym. Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o Funduszu Solidarnościowym wpłaconą na rachunek urzędu skarbowego daninę solidarnościową naczelnik urzędu skarbowego przekazuje na rachunek bankowy Funduszu w terminie bądź trzech dni roboczych, licząc od dnia 1 sierpnia roku, w którym jest składana deklaracja o wysokości daniny solidarnościowej – w przypadku daniny solidarnościowej zapłaconej w terminie jej zapłaty, bądź w terminie dwóch miesięcy od dnia wpływu daniny solidarnościowej na rachunek urzędu skarbowego, nie wcześniej jednak niż dnia 1 sierpnia roku, w którym powinna zostać złożona deklaracja o wysokości daniny solidarnościowej – w przypadku daniny solidarnościowej zapłaconej po upływie terminu jej zapłaty.

⁵² W oparciu o wymogi wskazane w przepisach wydanych na podstawie art. 78g ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

⁵³ Na podstawie art. 24 pkt 2 lit. a w zw. z art. 31 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

⁵⁴ Na podstawie art. 24 pkt 2 lit. c w zw. z art. 31 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

ustawodawca określa zasady poboru składek na Fundusz. Poboru dokonuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). System poboru składki przewiduje pobieranie przez ZUS łącznie składki na Fundusz Pracy i Fundusz. Wpłacone składki ZUS przekazuje na rachunek bankowy Funduszu Pracy lub Funduszu, w wysokości, która odpowiada udziałowi stopy procentowej składki na Fundusz Pracy lub Fundusz w sumie stóp procentowych składek na Fundusz Pracy i Fundusz, po uprzednim potrąceniu kosztu poboru. Powyższego przekazania składek dokonuje ZUS niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 3 dni roboczych od ich rozliczenia. Jeżeli tego nie uczyni, należne będą od ZUS-u odsetki ustawowe za opóźnienie.

Ustawodawca przewiduje finansowanie ze środków Funduszu realizacji programów rządowych i resortowych⁵⁵, w tym obejmujących realizację zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych, zadań związanych z promowaniem i wspieraniem systemu wsparcia osób niepełnosprawnych, jak również zadań z zakresu innowacyjnych rozwiązań dotyczących wsparcia osób niepełnosprawnych (art. 6 ustawy o Funduszu Solidarnościowym). Należy również dodać, iż od 1 października 2019 r.⁵⁶ środki Funduszu przeznaczone są także na finansowanie świadczenia uzupełniającego wraz z kosztami obsługi wypłaty tego świadczenia oraz kosztami obsługi wniosku. Na gruncie omawianej ustawy ustawodawca precyzuje także zasady przekazania środków Funduszu między dysponentem Funduszu (ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego) a innym właściwym ministrem lub Narodowym Funduszem Zdrowia (NFZ), który będzie realizował rządowy program wsparcia osób niepełnosprawnych w zakresie określonym w tym programie, w ramach swoich kompetencji. Środki te przekazuje się na wyodrębniony rachunek urzędu, który obsługuje właściwego ministra lub NFZ, do wysokości, która została określona w programie. Przekazanie środków następuje na podstawie umowy zawartej pomiędzy dysponentem Funduszu a innym właściwym ministrem lub NFZ, która określa m.in. wysokość i sposób przekazania środków, jak również sposób i termin ich rozliczania oraz zasady zwrotu środków niewykorzystanych (art. 7 ust. 3 oraz ust. 4 ustawy o Funduszu Solidarnościowym).

W art. 8 przywołanej ustawy określono katalog innych wydatków pokrywanych ze środków Funduszu, takich jak m.in. koszty poboru obowiązkowych składek na Fundusz, zwroty nadpłat z tytułu daniny solidarnościowej, koszty obsługi zadań i programów, koszty obsługi rachunku bankowego Funduszu, odsetki za nieterminowe regulowanie zobowiązań, które pokrywane są z Funduszu, a także koszty związane z dochodzeniem zwrotu i egzekucji środków Funduszu. Dysponent Funduszu może

⁵⁵ O których mowa w art. 7 ust. 1 oraz ust. 5 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

⁵⁶ Na podstawie art. 24 pkt 3 w zw. z art. 31 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

dokonywać przesunięć kwot – przewidzianych w planie finansowym Funduszu – na finansowanie poszczególnych zadań oraz na finansowanie nowych, nieprzewidzianych w planie finansowym zadań w przypadku wprowadzenia ich ustawą. Ponadto dysponent Funduszu opracowuje plan wsparcia, tzn. plan działania na rzecz wsparcia osób niepełnosprawnych. Plan przygotowywany jest na dany rok kalendarzowy i umieszczany na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (BIP). Określa on rodzaj realizowanych działań z zakresu innowacyjnych rozwiązań oraz promowania i wspierania systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami, jak również sposoby realizowania programów rządowych i resortowych na rzecz wsparcia osób z niepełnosprawnościami (art. 11 ust. 1 i ust. 2 ustawy o Funduszu Solidarnościowym). Należy także zaznaczyć, że realizacja programów rządowych i resortowych następuje w trybie naboru wniosków lub otwartego konkursu ofert. Jednakże dysponent Funduszu może zlecić realizację omawianych programów z pominięciem ww. trybów w sytuacji, gdy jest to niezbędne ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny (art. 12 ustawy o Funduszu Solidarnościowym).

Zarówno ogłoszenie o naborze wniosków (art. 13 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 3 ustawy o Funduszu Solidarnościowym), jak i o otwartym konkursie ofert (art. 14 ust. 1 tej ustawy) minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, właściwy minister lub NFZ umieszczają na stronie podmiotowej w BIP. W stosunku do jednostek samorządu terytorialnego nabór wniosków dokonywany jest przez wojewodów, którzy sporządzają i przekazują listy rekomendowanych wniosków ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego lub właściwemu ministrowi. Ustawodawca na gruncie ustawy o Solidarnościowym Funduszu wskazuje przykładowe elementy, jakie powinno zawierać odpowiednio ogłoszenie o naborze wniosków bądź ogłoszenie o otwartym konkursie. Wśród rzeczonych elementów wymienia m.in.: rodzaj zadań, podmioty uprawnione do składania wniosków bądź ofert, wysokość środków z Funduszu przeznaczonych na realizację zadań, termin i miejsce składania wniosków bądź ofert. Ponadto w przypadku ogłoszenia o naborze wniosków: warunki przekazania środków i ich maksymalną wysokość dla danego podmiotu, termin i warunki realizacji zadań oraz termin rozpatrzenia wniosków (art. 13 ust. 4 ustawy o Funduszu Solidarnościowym), a w przypadku ogłoszenia o otwartym konkursie ofert: terminy i warunki realizacji zadań, termin ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert, wykaz dokumentów, które należy dołączyć do oferty, sposób złożenia oferty i dokumentów, jak również termin dokonania wyboru ofert (art. 14 ust. 2 ustawy o Funduszu Solidarnościowym). W przypadku trybu naboru wniosków minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, właściwy minister lub Prezes NFZ może powołać zespół do weryfikacji wniosków lub listy rekomendowanych wniosków przekazywanych przez wojewodów

(art. 13 ust. 5 ustawy o Funduszu Solidarnościowym), natomiast w celu przeprowadzenia otwartego konkursu ofert i dokonania wyboru najkorzystniejszych ofert jeden z wyżej wymienionych podmiotów powołuje komisję konkursową w składzie co najmniej trzech osób oraz wyznacza jej przewodniczącego; komisja może korzystać z pomocy ekspertów zewnętrznych, którzy dysponują specjalistyczną wiedzą z zakresu zadań publicznych, których konkurs dotyczy (art. 14 ust. 5 i ust. 7 ustawy o Funduszu Solidarnościowym). Przy ocenie wniosków/ofert bierze się pod uwagę zwłaszcza kryteria: adekwatności wniosku/oferty w odniesieniu do celów programu, potencjalnego wpływu zadań na beneficjentów, w tym także trwałość rezultatów zadań zawartych we wniosku/ofercie, zasadności wysokości wnioskowanych środków w stosunku do celu, rezultatów i zakresu zadań, które obejmuje wniosek/oferta, jak również zdolności organizacyjnej wnioskodawcy oraz przygotowanie instytucjonalne do realizacji zadań (art. 13 ust. 6 w zw. z art. 14 ust. 8 ustawy o Funduszu Solidarnościowym).

Środki z Funduszu przyznawane są przez wyżej wymienione podmioty na podstawie umowy, która określa m.in. dokładny opis zadania, w tym cel, na jaki środki zostały przyznane i termin jego wykonania, wysokość przyznanych środków, tryb płatności, termin i sposób rozliczenia przyznanych środków, termin zwrotu niewykorzystanej części środków, nie dłuższy niż 15 dni liczony od dnia wykonania zadania, tryb kontroli wykonania zadania oraz warunki i sposób zmiany oraz rozwiązania umowy (art. 13 ust. 10 w zw. 14 ust. 11 ustawy o Funduszu Solidarnościowym). Podmioty, które otrzymały środki z Funduszu, zostały zobowiązane do sporządzania i przekazywania odpowiednio jednemu z wyżej wymienionych podmiotów rozliczenia środków w zakresie rzeczowym i finansowym w terminie 30 dni, licząc od dnia zakończenia realizacji zadania (art. 13 ust. 14 w zw. 14 ust. 13 ustawy o Funduszu Solidarnościowym). Warto ponadto nadmienić, iż na gruncie ustawy o Funduszu Solidarnościowym (art. 36 ust. 1 zd. pierwsze) ustawodawca wskazuje, że w latach 2019–2028 maksymalny limit wydatków, które będą finansowym skutkiem przedmiotowej ustawy, będzie wynosić łącznie 32 244 zł.

5. „500+” dla osób z niepełnosprawnościami

Z dniem 1 października 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji⁵⁷. W uza-

⁵⁷ Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 353.

sadnieniu projektu przedmiotowej ustawy wskazano, iż jej zasadniczym celem będzie „dodatkowe wsparcie finansowe osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, które ze względu na zakres swoich ograniczeń funkcjonalnych, będących następstwem istotnego naruszenia sprawności organizmu, ponoszą zwiększone koszty funkcjonowania w życiu codziennym i społecznym”⁵⁸, związane z pielęgnacją, rehabilitacją i opieką medyczną. Ustawa ta określa warunki nabywania prawa, tryb przyznawania oraz zasady wypłacania i finansowania świadczenia dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, które nazywane jest „świadczeniem uzupełniającym” (art. 1 ust. 1).

Określając zakres podmiotowy, tzn. krąg osób uprawnionych, którym przysługuje świadczenie uzupełniające, ustawodawca rozpoczyna od wskazania, iż przysługuje ono osobom zamieszkującym na terytorium RP, jeżeli są jej obywatelami lub jeżeli są posiadającymi prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium RP obywatelami państw członkowskich UE, państw członkowskich EFTA – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, albo jeżeli są cudzoziemcami legalnie przebywającymi na terytorium RP, co wprost wynika z art. 1 ust. 3 ustawy o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Dalej ustawodawca wskazuje, iż podmiotami uprawnionymi do świadczenia uzupełniającego są osoby, które ukończyły 18 lat i posiadają jeden z czterech dokumentów:

- orzeczenie o całkowitej niezdolności do pracy i samodzielnej egzystencji,
- orzeczenie o niezdolności do samodzielnej egzystencji,
- orzeczenie o całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym i samodzielnej egzystencji,
- orzeczenie o całkowitej niezdolności do służby i samodzielnej egzystencji.

Świadczenie uzupełniające przysługuje osobom uprawnionym, które nie posiadają prawa do świadczeń pieniężnych finansowanych ze środków publicznych albo suma tych świadczeń o charakterze innym niż jednorazowe, wraz z kwotą wypłacaną przez zagraniczne instytucje właściwe do spraw emerytalno-rentowych (z wyłączeniem renty rodzinnej, zasiłku pielęgnacyjnego oraz innych dodatków i świadczeń wypłacanych wraz z tymi świadczeniami na podstawie odrębnych przepisów przed dokonaniem odliczeń, potrąceń i zmniejszeń) nie przekracza kwoty 1750 zł miesięcznie (art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji). Równocześnie ustawodawca wskazuje, iż świadczenie uzupełniające nie przysługuje osobie, która jest tymczasowo aresztowana lub odbywa karę

⁵⁸ Rządowy projekt ustawy o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, druk nr 3603, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3603> [dostęp: 27.10.2020 r.].

pozbawienia wolności – z wyjątkiem osoby, która odbywa karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego (art. 4 ust. 3 przywołanej ustawy).

Ustalenie prawa do świadczenia uzupełniającego (ale i przyznanie prawa do świadczenia uzupełniającego, odmowa jego przyznania, zmiana wysokości oraz stwierdzenie ustania prawa do świadczenia uzupełniającego) następuje w drodze decyzji, na wniosek osoby uprawnionej, złożony do organu wypłacającego świadczenia emerytalno-rentowe albo rentę socjalną, a w przypadku pozostałych osób do ZUS-u (art. 3 ust. 1 ustawy o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji). Do przedmiotowego wniosku należy dołączyć orzeczenie o niepełnosprawności. Dodatkowo osoby pobierające emeryturę i rentę zagraniczną muszą okazać dokument potwierdzający prawo do tych świadczeń i ich wysokości wystawiony przez zagraniczną instytucję⁵⁹. Ustalenie prawa do świadczenia uzupełniającego następuje w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji (art. 3 ust. 4 tej regulacji).

Świadczenie uzupełniające przysługuje osobie uprawnionej w wysokości nie wyższej niż 500 zł miesięcznie, przy czym łączna kwota świadczenia uzupełniającego i świadczeń, o których mowa w wyżej wymienionym art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (z uwzględnieniem przewidzianych w ustawie wyłączeń) oraz w komunikacie Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 26 lutego 2021 r.⁶⁰, nie może przekroczyć 1772,08 zł miesięcznie (art. 4 ust. 1 rzeczzonej ustawy oraz przywołany komunikat)⁶¹. Jak wynika z powyższego, pomoc materialna od rządu jest dostępna z pewnymi limitami. „500+” w pełnej wysokości mogą otrzymać tylko osoby uprawnione, których łączna wysokość pobieranych innych świadczeń nie przekracza 1772,08 zł miesięcznie (kwota obowiązująca od 1 marca 2021 r.). Wedle art. 6 ustawy o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji tytułowe świadczenie przysługuje od miesiąca, w którym zostały spełnione warunki wymagane do jego przyznania, nie wcześniej niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o to świadczenie.

Ustawa o świadczeniu uzupełniającym przewiduje, że osoba uprawniona zostanie zobowiązana do informowania właściwego organu o wszelkich zmianach

⁵⁹ L. Kostrzewski, *500 zł dla osób z niepełnosprawnościami. Kiedy złożyć wniosek? Sprawdź kryteria i niezbędne formalności*, <http://wyborcza.biz/biznes/7,147582,25083031,500-zl-dla-osob-z-niepelnosprawnościami.html?disableRedirects=true> [dostęp: 27.10.2020 r.].

⁶⁰ M.P. z 2021 r. poz. 223.

⁶¹ W. Matela-Marszałek, *500 plus dla osób niepełnosprawnych w 2021 r. – jakie zmiany?*, <https://www.infor.pl/prawo/pomoc-spoeczna/niepelnosprawni/5171352,500-plus-dla-osob-niepelnosprawnych-w-2021-r-jakie-zmiany.html> [dostęp: 21.05.2021 r.].

mających wpływ na prawo do świadczenia uzupełniającego. Ustawa o świadczeniu uzupełniającym reguluje również kwestie zwrotu świadczenia nienależnie pobranego. W świetle art. 8 ust. 2 za nienależnie pobrane świadczenie uzupełniające uważa się świadczenie, które zostało wypłacone mimo ustania bądź zmiany okoliczności będących podstawą do jego przyznania bądź ustalenia wysokości, jeżeli osoba pobierająca to świadczenie była pouczona o braku prawa do jego pobierania lub okolicznościach mających wpływ na zmianę wysokości świadczenia. Ponadto nienależnie pobrane świadczenie występuje w sytuacjach, gdy zostało przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą świadczenie, przyznane na podstawie decyzji, której następnie stwierdzono nieważność, albo przyznane na podstawie decyzji, która następnie została uchylona w wyniku wznowienia postępowania, i osobie odmówiono prawa do świadczenia, jak również wypłacone osobie innej niż osoba, która została wskazana w decyzji przyznającej świadczenie, z przyczyn niezależnych od właściwego organu. Poprzez regulację ustawy o świadczeniu uzupełniającym zapewniono osobom uprawnionym do świadczenia uzupełniającego jego wypłatę w pełnej wysokości, przyjmując, iż ze świadczenia uzupełniającego nie dokonuje się potrąceń i egzekucji (art. 9 omawianej ustawy).

W celu zagwarantowania sprawnej obsługi procesu przyznawania świadczenia uzupełniającego⁶², świadczenie to, koszty obsługi wypłaty tego świadczenia oraz koszty obsługi wniosku dotyczącego omawianego świadczenia są finansowane ze środków Funduszu Solidarnościowego i wynoszą łącznie 2% kwoty przeznaczonej na wypłatę świadczenia uzupełniającego. Jedynie w przypadku prawa do świadczeń emerytalno-rentowych lub ich zbiegu, wypłacanych przez organy właściwe inne niż ZUS lub Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), świadczenie uzupełniające oraz koszty obsługi wypłaty tego świadczenia i koszty obsługi wniosku dotyczącego omawianego świadczenia są finansowane ze środków budżetu państwa (art. 11 ustawy o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji).

Po ponad półtora roku obowiązywania ustawy o świadczeniu uzupełniającym, która wprowadziła „500+” dla osób z niepełnosprawnościami, można zauważyć ciągle wzrastające zainteresowanie tym świadczeniem. Do 18 października 2019 r. złożono ok. 402,6 tys. wniosków o to świadczenie – 297,6 tys. do ZUS-u i 104,9 tys. do KRUS-u. Prawie 70% wszystkich wniosków zostało złożonych przez osoby w wieku 18–74 lat. Około 30% pochodziło od osób w wieku 75 lat

⁶² Rządowy projekt ustawy o świadczeniu uzupełniającym..., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3603> [dostęp: 27.10.2020 r.].

i powyżej⁶³. W grudniu 2019 r. ZUS wypłacił 180,9 tys. świadczeń uzupełniających dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji na łączną kwotę 133,5 mln zł. Z kolei do dnia 30 czerwca 2020 r. ZUS:

- 1) przyjął 569 tys. wniosków o świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji;
- 2) otrzymał wnioski, które zostały złożone w 61% przez kobiety i w 37% przez mężczyzn;
- 3) wydał 496 tys. decyzji (87% wszystkich wniosków), w tym:
 - 388,2 tys. decyzji przyznających,
 - 107,7 tys. decyzji odmownych;
- 4) otrzymał wnioski, z których 34% posiadało orzeczenie o niezdolności do samodzielnej egzystencji;
- 5) wypłacił 375,6 tys. świadczeń uzupełniających;
- 6) wypłacił świadczenia w łącznej kwocie 1,3 mld zł.

Natomiast do dnia 30 czerwca 2020 r. wszystkie organy rentowe⁶⁴:

- 1) przyjęły 825,2 tys. wniosków o świadczenie uzupełniające „500+” dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji;
- 2) przyjęły wnioski złożone w 65% przez kobiety i w 35% przez mężczyzn;
- 3) przyjęły wnioski, z których 32% złożono wraz z orzeczeniem o niezdolności do samodzielnej egzystencji;
- 4) wydały 712,8 tys. decyzji w sprawie wniosku, w tym:
 - 578,9 tys. przyznających świadczenie uzupełniające,
 - 133,9 tys. odmawiających prawa do świadczenia (główny powód odmowy to brak niezdolności do samodzielnej egzystencji – 89%)⁶⁵.

Zakończenie

System zabezpieczenia społecznego jest ważnym narzędziem w realizacji polityki społeczno-ekonomicznej. Zadaniem tego systemu jest udzielanie świadczeń, które zapewnią obywatelom, zwłaszcza tym niepełnosprawnym, poczucie „bezpieczeństwa socjalnego” w wielu różnych okolicznościach życiowych. Model zabezpiecze-

⁶³ P. Rojek-Socha, *Wzrasta liczba 500 plus dla niepełnosprawnych*, <https://www.prawo.pl/kadry/500-plus-dla-niepelnosprawnych-pazdziernik,491959.html> [dostęp: 21.05.2021 r.].

⁶⁴ Chodzi o ZUS, KRUS, Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA (ZER MSWiA), organy rentowe wojskowych biur emerytalnych oraz Biura Emerytalnego Służby Więziennej.

⁶⁵ G. Uścińska, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, 2021 [wyd. el. Legalis].

nia społecznego osób z niepełnosprawnościami implikuje istnienie spójnego systemu świadczeń socjalnych wobec tych osób⁶⁶.

Na podstawie powyższych rozważań należy sformułować dwa zasadnicze, choć różne wnioski. Po pierwsze, działania polskiego aparatu państwowego zorientowane są na ciągle opracowywanie i wdrażanie prawnych instrumentów dedykowanych zwłaszcza osobom z niepełnosprawnościami. Poprzez wzrastające świadczenia rodzinne, wprowadzenie stosunkowo nowego instrumentu w postaci Funduszu bądź świadczenia uzupełniającego ustawodawca formułuje jednoznaczne cele i rozwiązania w postaci instrumentów prawnych służących wsparciu osób z niepełnosprawnościami na płaszczyźnie szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego. Jednakże z drugiej strony należy podać w wątpliwość zasadność wybranych regulacji. Wątpliwa wydaje się np. funkcja kompensacyjna specjalnego zasiłku opiekuńczego, który wynosi 620 zł. Taka kwota oznacza wysokość znacznie poniżej minimalnego wynagrodzenia. Zatem funkcja kompensacyjna wobec utraconego dochodu po rezygnacji z pracy realizowana jest w bardzo ograniczonym zakresie. Ponadto w odniesieniu do specjalnego zasiłku opiekuńczego obowiązuje jeszcze dochodowy próg dostępu, co w praktyce oznacza dostępność pomocy tylko dla tych opiekunów, którzy są w gospodarstwach domowych o stosunkowo niskich dochodach. Rodzi się pytanie, czy specjalny zasiłek opiekuńczy spełnia rolę kompensacyjną. Świadczenia pieniężne dla opiekunów (świadczenie pielęgnacyjne oraz specjalny zasiłek opiekuńczy) warunkowane są także tym, że osoba opiekująca się osobą z niepełnosprawnością całkowicie rezygnuje z pracy zawodowej. Tak więc regulacje prawne wskazanych świadczeń oznaczają w praktyce, że pomoc finansowa może być przyznana pod warunkiem pełnej rezygnacji z aktywności zawodowej. Należy zwrócić uwagę na to, iż warunek ten poddawany jest krytyce. Konieczność zmian w omawianym zakresie została przedstawiona w inicjatywach społecznych, takich jak inicjatywa Instytutu Spraw Obywatelskich (w ramach programu „Dom to praca”) czy inicjatywa obywatelska „Chcemy całego życia”⁶⁷. Program „Dom to praca” – realizowany od 2006 r. – ma na celu wprowadzenie zmiany w postrzeganiu osób pracujących w domach i wykonujących każdego dnia różnorakie prace domowe i opiekuńcze. Są to osoby, które również chciałyby, ale z różnych powodów nie mogą podjąć pracy zarobkowej⁶⁸. Z kolei w ramach inicjatywy „Chcemy całego życia” podnosi się, że „rodziców dzieci z niepełnosprawnością stawia się przed wyborem: praca albo opieka. Prawo zabrania pracy zarobkowej osobom, które otrzymują

⁶⁶ M. Garbat, M.A. Paszkowicz, *Polski system zabezpieczenia społecznego osób niepełnosprawnych*, Nie-równości Społeczne a Wzrost Gospodarczy 2004, nr 4, s. 403.

⁶⁷ <https://chcemycalagozycia.pl/pozwolicie-nam--pracowac-zlozylismy-podpisy/> [dostęp: 21.12.2020 r.].

⁶⁸ Dom to praca – O nas, <https://instytutsprawobywatelskich.pl/o-nas/> [dostęp: 21.12.2020 r.].

świadczenie pielęgnacyjne. Chociaż trudno jest sprawować obowiązki opiekuna i pracować na pełnym etacie, to jednak tylko w skrajnych przypadkach opieka nad dzieckiem zmusza do całkowitej rezygnacji z pracy”. Rezygnacja z pracy utrudnia powrót do zawodu, skazuje na społeczną izolację. Tymczasem argumentacja rządowa brzmi, iż godzenie świadczeń z pracą zarobkową byłoby sprzeczne z ustawową funkcją tych świadczeń, którą jest kompensowanie utraconego dochodu z pracy dla osób, które zrezygnowały z zatrudnienia lub go nie podjęły w związku z opieką nad dorosłą osobą z niepełnosprawnością⁶⁹.

Nawiązując jeszcze do wymienianego wcześniej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., należy podnieść, że skutkiem wyroku w odniesieniu do art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych jest stwierdzenie, 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. W stanie prawnym sprzed wydania wyroku ich sytuacja prawna była zróżnicowana. Zróżnicowanie to było związane z określeniem momentu powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki, jako istotnego kryterium regulacji prawnej. 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. W świetle powyższego należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny nie przesądził, jaki model świadczeń należy przyjąć dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa. Wykonanie niniejszego wyroku wymaga podjęcia działań ustawodawczych. Zatem to 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.

W tym miejscu należy podnieść, iż mimo przyjęcia i wprowadzenia nowych regulacji prawnych, wciąż jest wiele do zrobienia w materii już istniejącej. Zasadnym wydaje się rekapitulacja wybranych regulacji prawnych w kontekście spełnianych przez nie funkcji, umożliwiającą ich ukierunkowanie na potrzeby osób z niepełnosprawnościami oraz ich opiekunów.

⁶⁹ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Odpowiedź na petycję Instytutu Spraw Obywatelskich, Warszawa 1 marca 2018 r., <https://archiwum.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/n.krasuska/Petycje%202017%20-%20II%20czesc/Odp.%2075%20www.pdf> [dostęp: 21.12.2020 r.].

Bibliografia

- Auleytner J., *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Warszawa 2011.
- Borski M., *Urzeczywistnianie idei humanizmu w kontekście zagwarantowania podstawowych praw osobom z niepełnosprawnościami*, Sosnowiec 2017.
- Galasiński D., *Osoby niepełnosprawne czy z niepełnosprawnościami?*, Niepełnosprawność – Zagadnienia, Problemy, Rozwiązania 2013, nr 4.
- Garbat M., Paszkowicz M.A., *Polski system zabezpieczenia społecznego osób niepełnosprawnych*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy 2004, nr 4.
- Januszczyńska M., Mazurkiewicz B., *Świadczenia rodzinne*, Warszawa 2014.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa-Kraków 2006.
- Kawecka A., Małyś-Sulińska K., w: *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, red. K. Małyś-Sulińska, Warszawa 2015.
- Koczur W., *Restytucja zdolności do pracy w polskim powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych*, Katowice 2010.
- Kostrzewski L., *500 zł dla osób z niepełnosprawnościami. Kiedy złożyć wniosek? Sprawdź kryteria i niezbędne formalności*, <http://wyborcza.biz/biznes/7,147582,25083031,500-zl-dla-osob-z-niepelnosprawnościami.html?disableRedirects=true> [dostęp: 27.10.2020 r.].
- Kwapisz K., *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Lewandowicz-Machnikowska M., w: *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, Wrocław 2010.
- Matela-Marszałek W., *500 plus dla osób niepełnosprawnych w 2021 r. – jakie zmiany?*, <https://www.infor.pl/prawo/pomoc-spoeczna/niepelnosprawni/5171352,500-plus-dla-osob-niepelnosprawnych-w-2021-r-jakie-zmiany.html> [dostęp: 21.05.2021 r.].
- Mrozek P., *Świadczenia rodzinne. Procedury i zasady przyznawania prawa do świadczeń rodzinnych w praktyce*, Warszawa 2016.
- Muszalski W., *Prawo socjalne*, Warszawa 2006.
- Nitecki S., *Świadczenia rodzinne. Procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009.
- Oniszczyk J., *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005.
- Rojek-Socha P., *Wzrasta liczba 500 plus dla niepełnosprawnych*, <https://www.prawo.pl/kadry/500-plus-dla-niepelnosprawnych-pazdziernik,491959.html> [dostęp: 21.05.2021 r.].
- Sapeta J., w: *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, red. K. Małyś-Sulińska, Warszawa 2015.
- Smyczyński T., Andrzejewski M., *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2018.
- Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. W. Maciejko, Warszawa 2014.
- Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, Kraków 2004.
- Uścińska G., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, 2021 [wyd. el. Legalis].