

# Świadczenie pielęgnacyjne

## 1. Uwagi ogólne

W ujęciu ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>1</sup> świadczenie pielęgnacyjne jest jednym – obok zasiłku pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego – ze świadczeń opiekuńczych, wyróżnionych w ramach świadczeń rodzinnych (art. 2 pkt 2).

Mimo podobieństwa nazwy świadczenie pielęgnacyjne różni się istotnie od zasiłku pielęgnacyjnego, zbliżając się raczej swym charakterem do specjalnego zasiłku opiekuńczego. Zasiłek pielęgnacyjny (art. 16 ustawy) jest bowiem świadczeniem przysługującym niepełnosprawnemu dziecku lub osobie niepełnosprawnej powyżej 16. roku życia, posiadającej orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności (lub orzeczenia równoważne) albo orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jeżeli niepełnosprawność ta powstała przed ukończeniem 21. roku życia, a także osobie, która ukończyła 75 lat życia – bez konieczności legitymowania się orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności. Omawiany zasiłek ma na celu częściowe pokrycie kosztów pielęgnacji, opieki i pomocy innych osób niezbędnych osobie niepełnosprawnej ze względu na jej niezdolność do samodzielnej egzystencji. Kwota zasiłku (obecnie 215,84 zł miesięcznie) jest jednako dla wszystkich uprawnionych i nie zależy od wysokości dochodów uprawnionego ani jego rodziny.

Natomiast specjalny zasiłek opiekuńczy (art. 16a) jest świadczeniem przysługującym najbliższemu członkowi rodziny, jeżeli nie podejmują one pracy zarobkowej lub rezygnują z niej w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Omawiany zasiłek nie przysługuje więc osobie niepełnosprawnej wymagającej opieki i pomocy innych osób, lecz jej opiekunowi, co zbliża go do świadczenia pielęgnacyjnego, natomiast cechą odróżniającą go od tego świadczenia jest okoliczność, iż przysługuje on niezależnie od wieku powstania niepełnosprawności u osoby, nad którą jest sprawowana opieka. Odmiennie jednak niż przy świadczeniu pielęgnacyjnym przyznanie specjalnego zasiłku opiekuńczego zależy od spełnienia kryterium dochodowego. Celem specjalnego zasiłku opiekuńczego (wynoszącego aktualnie 620 zł miesięcznie) jest – podobnie jak świadczenia pielęgnacyjnego – częściowa rekompensata utraconych lub niezyskanych zarobków wskutek sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.; dalej jako ustawa.

W związku z tym omawiany zasiłek nie przysługuje, gdy osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do jednego z wymienionych w ustawie świadczeń, podobnych do tych, które wyłączają prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

Zbliżenie przesłanek i funkcji specjalnego zasiłku opiekuńczego i świadczenia pielęgnacyjnego leży, jak się wydaje, u podstaw propozycji zawartej w poselskim projekcie zmiany ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>2</sup>, sprowadzającej się do ujednolicenia świadczeń przysługujących opiekunom osób niepełnosprawnych rezygnującym z zatrudnienia, poprzez zastąpienie trzech dotychczas istniejących świadczeń (świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego i uregulowanego odrębną ustawą<sup>3</sup> – zasiłku dla opiekuna) jednym świadczeniem opiekuńczym – świadczeniem pielęgnacyjnym.

Aprobując co do zasady tę propozycję, należałoby jednak zastanowić się również nad zmianą nazwy nowego świadczenia (uwaga ta dotyczy odpowiednio także nazwy obowiązującego świadczenia). Świadczenie pielęgnacyjne należy do grupy świadczeń opiekuńczych. Pojęcie opieki jest szersze od pojęcia pielęgnacji. Nazwa „pielęgnacyjne” sugeruje natomiast, iż jego zadaniem jest wyłącznie pokrycie wydatków na pielęgnację osoby niepełnosprawnej. Nie negując zupełnie takiej funkcji omawianego świadczenia, należy jednak stwierdzić, iż jego głównym zadaniem – z uwagi na konieczność rezygnacji z pracy zarobkowej osoby sprawującej opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny – jest częściowe zastąpienie utraconego dochodu osiąganego z takiej pracy. Za taką funkcją świadczenia pielęgnacyjnego przemawia także wyłączenie prawa do jego pobierania w razie posiadania innych źródeł utrzymania (por. art. 17 ust. 5 ustawy). Kompensacyjną funkcję świadczenia pielęgnacyjnego podkreślił również Trybunał Konstytucyjny<sup>4</sup>. Jego celem jest zatem dostarczenie środków utrzymania opiekunowi i jego rodzinie (której jednym z członków jest osoba niepełnosprawna), w ramach których mogą mieścić się także wydatki na pielęgnację i rehabilitację osoby niepełnosprawnej.

## 2. Przesłanki świadczenia pielęgnacyjnego

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy świadczenie pielęgnacyjne przysługuje: 1) matce albo ojcu, 2) opiekunowi faktycznemu dziecka, 3) osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną (np. rodzeństwo, dziadkowie), 4) innym osobom, na których zgodnie z przepisami kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyj. osób o znacznym stopniu niepełnosprawności. Osobom wymienionym

<sup>2</sup> Chodzi o poselski projekt zmiany ustawy z 2021 r. (bez nadanego druku sejmowego) skierowany do konsultacji społecznych. Podobną propozycję zawierał projekt poselski z 2016 r. (druk nr 1100); prace nad tym projektem zakończono w komisjach w 2018 r., nie nadając mu dalszego biegu.

<sup>3</sup> Por. ustawę z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1297).

<sup>4</sup> Por. wyrok TK z dnia 21 października 2014 r., K 38/13 oraz wyrok TK z dnia 18 listopada 2014 r., SK 7/11.

w pkt 4, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, omawiane świadczenie przysługuje, gdy ponadto spełnione są łącznie dodatkowe warunki, określone w art. 17 ust. 1a ustawy; ogólnie chodzi tu o sytuację, gdy nie ma osób spokrewnionych w pierwszym stopniu lub gdy nie są one w stanie sprawować opieki z powodu wieku lub niepełnosprawności w znacznym stopniu.

Za opiekuna faktycznego dziecka ustawa (art. 3 pkt 14) uznaje osobę faktycznie opiekującą się dzieckiem, jeżeli wystąpiła ona do sądu rodzinnego z wnioskiem o przysposobienie dziecka. Faktyczna opieka musi być sprawowana osobiście, w sposób stały i polegać na wykonywaniu codziennych czynności związanych z wychowaniem dziecka.

Podstawowym warunkiem przyznania świadczenia pielęgnacyjnego ww. osobom jest wymaganie, by osoby te nie podejmowały lub zrezygnowały z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (w rozumieniu art. 3 pkt 22 ustawy) w celu sprawowania opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym. Rezygnuje z zatrudnienia osoba, która pracę posiada i faktycznie przestaje ją wykonywać. Natomiast nie podejmuje zatrudnienia osoba, która nie posiada pracy, ale może ją podjąć, jednak tego nie robi. Nie ma przy tym znaczenia, czy dotychczas osoba pracę wykonywała<sup>5</sup>. Osoba rezygnująca z zatrudnienia musi być jednak zdolna do pracy. Zgodnie z art. 17 ust. 6 ustawy zarejestrowanie w urzędzie pracy jako osoba poszukująca pracy lub posiadanie statusu bezrobotnego nie ma wpływu na uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego. Pomiędzy rezygnacją z zatrudnienia lub niepodejmowaniem pracy a opieką musi istnieć bezpośredni związek przyczynowy, tzn. zdarzenia te muszą mieć na celu sprawowanie opieki. Opieka oznacza pieczę nad osobą niepełnosprawną i musi w związku z tym mieć charakter trwały lub długotrwały oraz być wykonywana osobiście, tylko wówczas bowiem uniemożliwia podjęcie pracy przez opiekuna<sup>6</sup>.

W praktyce powstał problem uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego uczennicy klasy maturalnej, kształcącej się w trybie dziennym, opiekującej się niepełnosprawnym ojcem. W wyroku z dnia 6 października 2020 r., I OSK 371/20 Naczelny Sąd Administracyjny uznał za niemające uzasadnienia w przepisach ustawy stanowisko sądu I instancji (i odpowiednio organów administracji państwowej odmawiających prawa do świadczenia), że ustawowy warunek niepodjęcia pracy lub rezygnacji z niej, warunkujący prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, nie jest spełniony w razie utraty tylko częściowo możliwości wykonywania pracy zarobkowej, którą strona mogłaby podjąć po szkole, w godzinach wieczornych lub w weekendy. Utrata bowiem możliwości wykonywania pracy w takim zakresie, z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym ojcem, jest dla tej osoby całkowitą utratą możliwości zarobkowania i stanowi przesłankę przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. W omawianym wyroku Sąd podkreślił także, iż pobieranie

<sup>5</sup> Por. R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 194-195.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 194.

nauki w trybie dziennym nie stanowi automatycznie przeszkody w sprawowaniu opieki nad osobą niepełnosprawną, uprawniającej do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, co znalazło wyraz w wielu wyrokach sądów administracyjnych (niektóre z nich zostały wskazane w uzasadnieniu omawianego wyroku).

Dla przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osoba wymagająca opieki musi legitymować 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. Ponadto ustawa (art. 17 ust. 1b) wymaga, by niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała we wskazanym okresie, tzn. 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. Powyższe oznacza, iż przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego jest możliwe tylko wówczas, gdy niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała przed osiągnięciem wskazanego wieku.

Przytoczony przepis w zakresie, w jakim różnicuje on prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną ze względu na moment powstania niepełnosprawności, został uznany wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., K 38/13<sup>7</sup> za sprzeczny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał, że stosowanie w dotychczasowym brzmieniu art. 17 ust. 1b ustawy prowadzi do sytuacji, w której osoba rezygnująca lub niepodejmująca pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad najbliższą osobą niepełnosprawną może być traktowana, w zakresie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, w odmienny sposób w zależności od wieku powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki. Prowadzi to do takiego zróżnicowania w obrębie prawa do tego świadczenia, które traci swoje konstytucyjne uzasadnienie.

Ze względu na zakresowy charakter wspomnianego wyroku nie wywołuje on prostego skutku określonego w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, a więc utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej regulacji prawnej (tak np. NSA w wyroku z dnia 14 czerwca 2017, I OSK 2920/16 oraz wyroku z dnia 26 kwietnia 2019 r., I OSK 8/19). Powyższe nie oznacza jednak, iż przepis ten może być stosowany nadal w niezmienionym kształcie. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczącym skutków omawianego wyroku TK, ugruntował się bowiem pogląd, iż konieczna jest taka wykładnia art. 17 ust. 1b ustawy, aby jej wynik nie był sprzeczny ze stanowiskiem wyrażonym w tym wyroku. W związku z powyższym przyjmuje się, iż w stosunku do opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność powstała nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, nie później niż do ukończenia 25. roku życia, przepis art. 17 ust. 1b ustawy, jako zgodny z Konstytucją, ma zastosowanie.

<sup>7</sup> Wyrok opublikowany w Dz. U. z 2014 r. poz. 1443; wszedł w życie z dniem 23.10.2014 r.

Natomiast w stosunku do opiekunów osób wymagających opieki, których niepełnosprawność powstała później, kryterium momentu powstania niepełnosprawności, jako uniemożliwiające uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego, utraciło przymiot konstytucyjności. W związku z tym w odniesieniu do tych osób oceny spełnienia przesłanek niezbędnych dla przyznania świadczenia pielęgnacyjnego należy dokonywać z pominięciem tego kryterium. W rezultacie nie jest więc dopuszczalne oparcie odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na tej części przepisu art. 17 ust. 1b ustawy, która została uznana przez Trybunał za niezgodną z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (por. np. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2016 r., I OSK 1614/16, i inne podane w jego uzasadnieniu, wcześniejsze orzeczenia NSA); wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., I OSK 2920/16; wyrok NSA z dnia 21 lutego 2018 r., I OSK 2758/17; wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2019 r., I OSK 8/19).

W praktyce organy wydające decyzje w sprawie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, a niekiedy także samorządowe kolegia odwoławcze – jako instancja odwoławcza – nadal stoją jednak na stanowisku, że skoro wyrok TK nie spowodował utraty mocy obowiązującej art. 17 ust. 1b ustawy i przepis ten nie został zmieniony przez ustawodawcę w związku z wydaniem tego wyroku, to – mimo stwierdzenia w części jego niekonstytucyjności – organy wydające decyzje w tych sprawach są nadal związane jego treścią. Natomiast sądy administracyjne, a zwłaszcza Naczelny Sąd Administracyjny w licznych wyrokach (wcześniej już wskazanych) uznają za niedopuszczalne wydanie decyzji (bądź orzeczenia sądowego) odmawiającej przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w oparciu o przepis, który Trybunał uznał za niezgodny z Konstytucją. Sytuacja, w której organy administracji, opierając się na literalnej wykładni tego artykułu, odmawiają przyznania omawianego świadczenia, zaś sądy administracyjne, stosując wykładnię prokonstytucyjną, systemową i funkcjonalną, świadczenie to przyznają, prowadzi do dezorientacji osób uprawnionych i w efekcie do pozbawienia ich przysługującego im świadczenia. Osoby te mają szansę uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z reguły dopiero po przejściu postępowania sądowego, często przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Zaistniałą sytuację należy ocenić krytycznie także z punktu widzenia wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Mimo iż od daty wydania wyroku TK z dnia 21 października 2014 r. upłynęło przeszło 6 lat i wskazania przez Trybunał, iż jego wykonanie będzie wymagało podjęcia działań ustawodawczych, zapewniających równe traktowanie opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, do tej pory wspomniane zmiany nie nastąpiły.

### 3. Wyłączenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego

Ustawa o świadczeniach rodzinnych przewiduje wyłączenie uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na okoliczności dotyczące osoby sprawującej opiekę (art. 17 ust. 5 pkt 1) bądź osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2) albo istniejące ze względu na osobę wymagającą opieki (art. 17 ust. 5 pkt 3, 5 i 6).

Pierwsza grupa dotyczy przypadków pobierania przez opiekuna świadczeń z zabezpieczenia społecznego, zapewniających utrzymanie, bądź innych świadczeń o podobnym, jak świadczenie pielęgnacyjne, opiekuńczym charakterze. Zgodnie art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury lub renty (w rozumieniu art. 3 pkt 5 ustawy), renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do tej renty z innym świadczeniem emerytalno-rentowym, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego. Zwrot „ustalone prawo” oznacza, iż osoba sprawująca opiekę legitymuje się decyzją właściwego organu o przyznaniu danego świadczenia. Ogólnie rzecz ujmując, uzasadnieniem przyjętego rozwiązania jest fakt, iż osoby objęte zakresem omawianego przepisu mają już zapewnione źródło utrzymania.

W praktyce stosowania tego przepisu powstał jednak problem zasadności wyłączenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy pobierane świadczenie emerytalno-rentowe jest niższe od kwoty świadczenia pielęgnacyjnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych (zwłaszcza NSA) ukształtowały się w tym zakresie dwie linie orzecznicze. Zgodnie z pierwszą z nich opiekun osoby niepełnosprawnej, który pobiera emeryturę lub rentę w wysokości niższej niż kwota świadczenia pielęgnacyjnego, ma prawo do tego świadczenia w wysokości różnicy między kwotą tego świadczenia a wysokością świadczenia emerytalno-rentowego. Innymi słowy pozbawienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na mocy wspomnianego przepisu następuje nie w całości, lecz tylko do wysokości otrzymywanej emerytury (renty) (por. np. wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2019 r., I OSK 757/19; wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2020 r., I OSK 2392/19 oraz wyrok NSA z dnia 30 kwietnia 2020 r., I OSK 1546/19)<sup>8</sup>. W przeciwnym bowiem razie osoby pobierające emeryturę lub rentę niższą od kwoty świadczenia pielęgnacyjnego byłyby w sytuacji gorszej niż osoby nieposiadające uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych, ponieważ w takim przypadku przysługuje im prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w pełnym zakresie. Natomiast w innych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż dopuszczenie wypłaty tak rozumianej różnicy między świadczeniami pozostaje w sprzeczności z treścią art. 17 ust. 3 ustawy, który wysokość świadczenia pielęgnacyjnego określa jednoznacznie kwotowo (obecnie 1971 zł) i nie zezwala organom administracji na samodzielne określanie jego wysokości. W takim przypadku warunkiem przyznania świadczenia pielęgnacyjnego jest dokonanie przez osobę uprawnioną wyboru jednego ze świadczeń przez rezygnację z pobierania świadczenia niższego, tj. emerytury lub renty. Wybór ten może być dokonany przez złożenie do organu rentowego wniosku

<sup>8</sup> Por. jednak krytyczną głosę S. Niteckiego do wyroku NSA z dnia 8 stycznia 2020 r., I OSK 2392/19, zamieszczoną w: „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7-8, s. 174-184, w której autor zarzucił Sądowi, że dopuszczając wypłatę nieznanego ustawie wyrównawczego świadczenia pielęgnacyjnego, wkroczył on w kompetencje zastrzeżone dla ustawodawcy.

o zawieszenie prawa do emerytury lub renty, co spowoduje wstrzymanie ich wypłaty i w konsekwencji odpadnięcie negatywnej przesłanki przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, wymienionej w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy (por. np. wyroki NSA: z dnia 27 maja 2020 r., I OSK 2375/19; z dnia 18 czerwca 2020 r., I OSK 254/20; z dnia 10 sierpnia 2020 r., I OSK 487/20; z dnia 24 sierpnia 2020 r., I OSK 650/20, a także wcześniejsze wyroki NSA z dnia 6 kwietnia 2017 r., I OSK 2950/15 oraz z dnia 20 kwietnia 2017 r., I OSK 3269/15).

W orzeczeniu z dnia 26 czerwca 2019 r., SK 2/17<sup>9</sup>, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy 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, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Powyższe oznacza, że osoby te mogą pobierać jednocześnie zarówno rentę, jak i świadczenie pielęgnacyjne w pełnej wysokości. Powyższego wyroku, z uwagi na fakt, iż Trybunał orzekł tylko w zakresie zaskarżenia, nie można jednak odnieść do przypadków łączenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z innymi świadczeniami, wymienionymi w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy. Prowadzi to do sytuacji, w której osoba pobierająca emeryturę (lub inne świadczenie) i osoba pobierająca rentę z tytułu częściowej niezdolności do pracy zostały potraktowane odmiennie: w pierwszym przypadku osoba ta ma prawo co najwyżej (i to w zależności od przyjętej przez sąd linii orzeczniczej) do części świadczenia pielęgnacyjnego, stanowiącego różnicę między świadczeniami, w drugim – do pełnej kwoty tego świadczenia, co narusza zasadę równego traktowania podmiotów sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną.

Świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje również (art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy), jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna. Regulacja ta ma na celu uniknięcie sytuacji, w której osoba sprawująca opiekę korzystałaby z kilku świadczeń o podobnym charakterze, przyznanych na tę samą lub inną osobę niepełnosprawną. Zgodnie z art. 27 ust. 5 ustawy w przypadku zbiegu uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego albo do zasiłku dla opiekuna przysługuje jedno z tych świadczeń, wybrane przez osobę uprawnioną – także przypadku, gdy świadczenia te przysługują w związku z opieką nad różnymi osobami. Odmiennie zatem niż przy zbiegu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z prawem do świadczeń emerytalno-rentowych (lub innych o podobnym charakterze) ustawa dopuszcza tu jednoznacznie wybór świadczenia przez osobę uprawnioną.

Okoliczności wyłączające prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, dotyczące osoby wymagającej opieki, określa art. 17 ust. 5 pkt 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem (pkt a) świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, gdy osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się

---

<sup>9</sup> Wyrok opublikowany w Dz. U. z 2019 r. poz. 1257; niekonstytucyjny przepis utracił moc z dniem 9.01.2020 r.

orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. U podstaw tej regulacji leży założenie, że z chwilą zawarcia związku małżeńskiego przez dziecko to nie rodzice czy inni krewni, ale małżonek jest zobowiązany w pierwszej kolejności do opieki nad niepełnosprawnym współmałżonkiem<sup>10</sup>. W takim przypadku świadczenie pielęgnacyjne przysługuje małżonkowi rezygnującemu z pracy w związku z koniecznością sprawowania opieki nad chorym współmałżonkiem, chyba że legitymuje się on także orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. W sytuacji zatem, gdy obydwój małżonkowie są osobami niepełnosprawnymi w znacznym stopniu, a więc nie mogą wzajemnie sprawować nad sobą opieki, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przysługuje pozostałym członkom rodziny, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, rezygnującym z pracy w celu sprawowania opieki (a więc np. córce sprawującej opiekę nad matką, w sytuacji gdy zarówno matka, jak i ojciec legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności). W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych pojawił się pogląd, iż inna osoba (niż małżonek osoby niepełnosprawnej), na której ciąży obowiązek alimentacyjny, ma prawo do świadczenia pielęgnacyjnego także w sytuacji, gdy osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim z osobą nielegitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli taki małżonek nie może tej opieki sprawować z przyczyn obiektywnych niezależnych od niego (z ostatnich orzeczeń por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 listopada 2019 r., II SA/Bk 649/19 oraz wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 czerwca 2017 r., II SA/Sz 494/17). Odmienne stanowisko zajęł jednak Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 23 stycznia 2020 r., I OSK 2462/19 oraz z dnia 11 sierpnia 2020 r., I OSK 599/20, stwierdzając, iż omawiany przepis nie może być interpretowany rozszerzająco, wbrew jego literalnemu, jednoznaczному brzmieniu, w świetle którego decydujące znaczenie ma stan zdrowia osoby sprawującej opiekę. W związku z tym prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przysługuje krewnym dopiero wówczas, gdy małżonek osoby wymagającej opieki jest niepełnosprawny w stopniu znacznym, przez co nie jest możliwe wypełnianie przez niego ustawowego obowiązku alimentacyjnego w sposób właściwy dla okoliczności faktycznych sprawy.

Zgodnie z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, gdy osoba wymagająca opieki została umieszczona w rodzinie zastępczej (z wyj. 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 wyj. podmiotu wykonującego działalność leczniczą, czyli zakładu opieki zdrowotnej), i korzysta w niej z całodobowej opieki przez więcej niż 5 dni w tygodniu. Wynika stąd, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przysługuje osobie uprawnionej, jeżeli dziecko zostało umieszczone w rodzinie zastępczej spokrewnionej (czyli takiej, gdzie rodziną zastępczą są krewni w linii prostej lub rodzeństwo). Wynika to zresztą wprost z przepisu określającego krąg osób uprawnionych do

<sup>10</sup> Por. komentarz cyt. w przypisie 5, s. 198.



omawianego świadczenia (por. art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy). Nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego nie wyklucza samo umieszczenie w placówce zapewniającej całodobową opiekę, ale korzystanie w niej z nieprzerwanej opieki przez więcej niż 5 dni w tygodniu<sup>11</sup>.

Trzecia grupa sytuacji, w których świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, dotyczy przypadków (art. 17 ust. 5 pkt 3, 5 i 6 ustawy), gdy na osobę wymagającą opieki: 1) inna osoba ma ustalone prawo do wcześniejszej emerytury; 2) jest ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 ustawy (chodzi o dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego), prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego lub prawo do zasiłku dla opiekuna; 3) 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.

Ogólnie w wymienionych przypadkach chodzi o wyłączenie uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego, gdy rodzina otrzymuje już świadczenie wyrównujące w pewnym stopniu uszczerbek w jej dochodach, spowodowany rezygnacją z zatrudnienia. Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje bowiem z tytułu rezygnacji z zatrudnienia, a nie z tytułu posiadania niepełnosprawnego dziecka<sup>12</sup>. Zasadą jest, że jedno świadczenie pielęgnacyjne przypada na jedną rodzinę. Omawiana regulacja zapobiega więc kumulacji świadczeń na tę samą osobę wymagającą opieki.

#### 4. Uwagi końcowe

Obowiązujące uregulowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w praktyce przyznawania tego świadczenia rodzi wiele problemów interpretacyjnych, co znalazło wyraz w licznych, rozbieżnych nieraz, orzeczeniach sądów administracyjnych, a także w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego. Oznacza to konieczność dokonania odpowiednich zmian. Niezbędna jest przede wszystkim nowelizacja art. 17 ustawy, stosownie do wyroku TK z dnia 21 października 2014 r. oraz wyroku TK z dnia 26 czerwca 2019 r. w celu zapewnienia równego traktowania opiekunów osób niepełnosprawnych<sup>13</sup>. Nowego uregulowania, w związku z wątpliwościami powstałymi w trakcie stosowania tego przepisu, wymaga również kwestia uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego osób uprawnionych jednocześnie do świadczeń emerytalno-rentowych lub innych świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego<sup>14</sup>. Poparcia wymaga także koncepcja wprowadzenia jednego świadcze-

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 201-202.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 202.

<sup>13</sup> Propozycje odpowiednich zmian, uwzględniających ww. wyroki TK przewidują projekty ustaw, wskazane w przypisie 2.

<sup>14</sup> Projekt z 2021 r. zawiera propozycję przyznania tym osobom świadczenia pielęgnacyjnego w pełnej kwocie, pod warunkiem zawieszenia wypłaty innych świadczeń. Natomiast wcześniejszy

nia, tj. świadczenia pielęgnacyjnego dla wszystkich osób rezygnujących z pracy z powodu konieczności sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny w miejsce obecnie istniejących trzech świadczeń o podobnym charakterze. Rozważenia wymaga również stworzenie możliwości osobom pobierającym świadczenie pielęgnacyjne, bez obawy jego utraty, podjęcia w jakimś zakresie pracy zarobkowej, pod warunkiem, iż nie będzie to kolidowało z opieką sprawowaną nad niepełnosprawnym. Obowiązujący bowiem obecnie całkowity zakaz podjęcia jakiegokolwiek pracy zarobkowej prowadzi do izolacji społecznej opiekunów, kryzysów psychicznych związanych z nieustannym wykonywaniem obowiązków opiekuńczych i braku możliwości realizowania przez nich swoich aspiracji zawodowych, a także wpływa negatywnie na sytuację materialną rodzin osób niepełnosprawnych. Skutki wieloletniego braku kontaktu tych osób z rynkiem pracy ujawnią się z chwilą ustania uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego, w związku ze śmiercią osoby wymagającej opieki. Są one niekorzystne zwłaszcza dla kobiet w średnim wieku, nieposiadających dłuższego okresu sprawowania opieki, ponieważ – oprócz zasiłku dla bezrobotnych – osoby te z uwagi na wiek lub posiadany staż pracy (opieki) nie będą mogły skorzystać z uprawnień do emerytury lub do świadczenia przedemerytalnego, zaś ich powrót na rynek pracy będzie z wielu powodów utrudniony.

## Bibliografia

- Babińska-Górecka R., Lewandowicz-Machnikowska M., *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Wrocław 2010.
- Nitecki S., *Glosa do wyroku NSA z dnia 8.01.2020 r., I OSK 2392/19, „Samorząd Terytorialny”* 2020, nr 7-8.

---

projekt z 2016 r. przewiduje w takich przypadkach wypłatę świadczenia pielęgnacyjnego w postaci różnicy między ustawową kwotą tego świadczenia a kwotą pobieranej emerytury lub renty. Zbliżone rozwiązanie przewiduje projekt z 2020 r. (druk nr 745), wniesiony przez Sejmową Komisję ds. Petycji (skierowany do I czytania), przewidujący wprowadzenie nowego świadczenia w postaci uzupełniającego świadczenia pielęgnacyjnego, ustalanego indywidualnie dla każdego świadczeniobiorcy, przyznawanego osobom pobierającym emeryturę (zwłaszcza wcześniejszą emeryturę z tytułu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, przyznawaną na mocy rozporządzenia RM z 1989 r.) albo rentę lub inne świadczenie z zabezpieczenia społecznego, w kwocie niższej od kwoty świadczenia pielęgnacyjnego.