



III.7064.254.2018.JA

Pani
Elżbieta Rafalska
Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

Szanowna Pani Minister

Pragnę zasygnalizować Pani Minister problem rodziców i opiekunów osób z niepełnosprawnością, których prawo do świadczenia pielęgnacyjnego ustaje z uwagi na upływ terminu ważności orzeczenia o niepełnosprawności i w okresie oczekiwania na wydanie kolejnego orzeczenia pozostających poza wsparciem finansowym państwa, pomimo niepodejmowania w tym okresie zatrudnienia z uwagi na konieczność sprawowania opieki na niepełnosprawnym członkiem rodziny.

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2220) - dalej u.o.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje matce albo ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka, osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną, innym osobom, na których zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności - jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze 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.

Ustalenie prawa do świadczenia następuje od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami co do zasady na czas nieokreślony, jedynie w sytuacji, gdy orzeczenie o niepełnosprawności jest wydane na czas określony, wówczas datę końcową uprawnienia do świadczenia wyznacza termin ważności orzeczenia (art. 24 ust. 2 i 4 u.o.ś.r.). Jeżeli w okresie trzech miesięcy, licząc od dnia wydania orzeczenia o niepełnosprawności lub orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, zostanie złożony wniosek o ustalenie prawa do świadczenia uzależnionego od niepełnosprawności (w tym także świadczenia pielęgnacyjnego) prawo to ustala się począwszy od miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności (art. 24 ust. 2a u.o.ś.r.).

Stosownie do § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1466) do wniosku należy dołączyć dokumenty niezbędne do ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Ponieważ wśród przesłanek wskazanych w art. 17 u.o.ś.r. jest legitymowanie się orzeczeniem w przedmiocie niepełnosprawności, to stosowne orzeczenie musi być dołączone do wniosku. Jego brak wywołuje skutki określone w art. 24a ust. 2 u.o.ś.r., który wskazuje, że gdy osoba złoży wniosek bez wymaganych dokumentów, podmiot realizujący świadczenia przyjmuje wniosek i wyznacza termin nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni na uzupełnienie brakujących dokumentów. Niezastosowanie się do wezwania skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia.

Na tym tle uwidacznia się problem w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego rodzica/opiekuna w okresie oczekiwania na ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie orzeczenia o niepełnosprawności podopiecznego. Zasadniczo w postępowaniu przed powiatowym zespołem ds. orzekania o niepełnosprawności osoba reprezentująca dziecko/osoba z niepełnosprawnością jest jedyną stroną, w związku z czym bezpośrednio po wydaniu orzeczenia może je przedłożyć organowi rozpatrującemu sprawy świadczeń rodzinnych. W przypadku orzeczenia wojewódzkiego zespołu korzysta ono z przymiotu ostateczności w administracyjnym toku instancji (art. 16 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego), a więc po upływie 14-dniowego terminu określonego w art. 129 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, co oznacza, że w obu wskazanych przypadkach nie są zagrożone terminy załatwienia sprawy o świadczenie pielęgnacyjne. Zgoła odmienna sytuacja jest natomiast, gdy sprawa niepełnosprawności zostaje przeniesiona na etap postępowania sądowego. Stroną jest w nim zarówno osoba ubiegająca się o ustalenie

niepełnosprawności dziecka/osoba z niepełnosprawnością, jak i organ odwoławczy - wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności. Jeżeli więc nawet sąd I instancji wyda w szybkim terminie korzystny dla wnioskodawcy wyrok, to druga strona może go zaskarżyć, w związku z czym do czasu uprawomocnienia się wyroku nie można zakładać, że definitywnie kształtuje on sytuację prawną wnioskodawcy. Gdyby zatem po wydaniu wyroku strona natychmiast złożyła wniosek o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, to choćby tylko w przypadku złożenia przez wojewódzki zespół wniosku o uzasadnienie wyroku, strona z przyczyn od siebie niezależnych nie jest w stanie zadośćuczynić wezwaniu organu do uzupełnienia wniosku w terminie określonym w art. 24a ust. 2 u.o.ś.r.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie do pogodzenia z elementarnym poczuciem sprawiedliwości, a normatywnie - z zasadami państwa prawa wyrażonymi w art. 2 Konstytucji RP i prawem do zabezpieczenia społecznego wynikającym z art. 67 ust. 2 Konstytucji RP jest sytuacja, w której ryzyko opieszałości, czy błędności wydawanych decyzji w zakresie niepełnosprawności, a także ryzyko długotrwałości postępowania sądowego jest przerzucane w całości na osobę ubiegającą się o świadczenie pielęgnacyjne uzależnione od udokumentowania stanu niepełnosprawności osoby nad którą sprawuje opiekę.

W świetle art. 67 ust. 2 Konstytucji RP „Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa”. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że zabezpieczenie społeczne współcześnie musi być pojmowane jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy czy doznali ograniczenia tej zdolności albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 1996 r. sygn. akt K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49). Celem regulacji konstytucyjnej prawa do zabezpieczenia społecznego jest więc stworzenie instrumentarium służącego zaspokajaniu niezbędnych potrzeb obywateli, a regulacja ustawowa realizująca ten cel powinna gwarantować efektywną pomoc dla obywatela.

Obowiązek stanowienia przez ustawodawcę prawa, które będzie urzeczywistniało zasady sprawiedliwości społecznej, został wyrażony w art. 2 Konstytucji RP. Natomiast samo pojęcie sprawiedliwości społecznej jest silnie powiązane z innymi pojęciami konstytucyjnymi, takimi jak równość wobec prawa, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego czy zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osób pozostających bez pracy nie z własnej woli (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2013 r. sygn. akt P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62).

Postępowanie w sprawie przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przebiega dwuetapowo w odrębnych postępowaniach - pierwszym, prowadzonym na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511 ze zm.) oraz drugim, prowadzonym w oparciu o przepisy u.o.ś.r. Okres oczekiwania na rozstrzygnięcie o niepełnosprawności powoduje odsunięcie w czasie możliwości uruchomienia postępowania właściwego, dla którego wymagane jest okazanie odpowiedniego orzeczenia o niepełnosprawności.

Wprawdzie ustawodawca w art. 24 ust. 2a u.o.ś.r. wprowadził mechanizm dochodzenia uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego z mocą wsteczną po wydaniu orzeczenia o niepełnosprawności, to jednak nie rozwiązuje on w sposób realny problemu pozostawania bez jakichkolwiek środków utrzymania rodzica/opiekuna po wygaśnięciu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w okresie oczekiwania na ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie niepełnosprawności. U.o.ś.r. w sposób jednoznaczny zawiera bowiem ograniczenie możliwości skutecznego złożenia wniosku o przyznanie prawa do świadczenia przy jednoczesnym faktycznym wystąpieniu warunków do jego otrzymania potwierdzonych dopiero po jakimś czasie stosownym orzeczeniem o niepełnosprawności. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich istnieje potrzeba rozważenia możliwości wprowadzenia do u.o.ś.r. regulacji prawnej gwarantującej wsparcie wskazanej grupie osób.

Pragnę wskazać na rozwiązanie wprowadzone do ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.) w wyniku realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2015 r. sygn. akt SK 19/14, odnoszące się do uprawnienia do zasiłku stałego. Zawarta w art. 106 ustawy o pomocy społecznej regulacja przewiduje możliwość złożenia przez osobę, która nie posiada orzeczenia w zakresie niepełnosprawności wniosku o przyznanie zasiłku stałego wraz potwierdzeniem złożenia wniosku o przyznanie świadczenia uzależnionego od niezdolności do pracy albo orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Wszczęte postępowanie o ustalenie uprawnienia do zasiłku stałego zawiesza się do dnia dostarczenia orzeczenia, a na okres zawieszenia postępowania przyznaje się z urzędu zasiłek okresowy.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179) uprzejmie proszę Panią Minister o przeanalizowanie przedstawionego problemu w aspekcie podjęcia stosownych działań prawodawczych.

Z poważaniem
(Stanisław Trociuk)