



Warszawa, 03-02-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

III.7064.478.2024.JA

Pani

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki
Społecznej**

e-PUAP

Szanowna Pani Minister,

sytuacja osób z niepełnosprawnością i ich opiekunów jest przedmiotem uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich, a jako organ wykonujący również zadania monitorujące wdrażanie postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych¹, Rzecznik inicjatywy i działania zmierzające do wzmocnienia wsparcia kierowanego do tej grupy przyjmuje z satysfakcją.

Z dniem 1 stycznia 2024 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym² – dalej: u.ś.w. wprowadzająca do porządku prawnego nowe świadczenie, którego celem jest udzielenie osobom z niepełnosprawnością z największymi trudnościami w samodzielnym funkcjonowaniu pomocy służącej częściowemu pokryciu wydatków związanych z zaspokojeniem szczególnych potrzeb życiowych.

¹ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. Dz.U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm.; dalej: Konwencja

² Dz. U. poz. 1429 ze zm.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.ś.w. świadczenie wspierające przysługuje osobie w wieku od ukończenia 18. roku życia posiadającej decyzję ustalającą poziom potrzeby wsparcia, o której mowa w art. 6b³ ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³ - dalej: ustawa o rehabilitacji, w której potrzebę wsparcia określono na poziomie od 70 do 100 punktów w skali potrzeby wsparcia⁴. Wysokość świadczenia wspierającego zależy od poziomu potrzeby wsparcia, czyli liczby przyznanych punktów i jest powiązana z wysokością renty socjalnej.

Decyzję ustalającą poziom potrzeby wsparcia wydaje wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności na wniosek osoby uprawnionej złożony w formie elektronicznej lub w formie papierowej. Zgodnie z treścią art. 6b⁴ ust. 5 ustawy o rehabilitacji wnioski o wydanie decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia rozpatrywane są w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia wpływu do wojewódzkiego zespołu.

Postępowanie w sprawie świadczenia wspierającego prowadzi oraz świadczenie to wypłaca Zakład Ubezpieczeń Społecznych – dalej ZUS. Ustalenie prawa do świadczenia wspierającego oraz jego wypłata następują na wniosek osoby uprawnionej lub osoby upoważnionej do jej reprezentowania składany nie wcześniej niż w miesiącu, w którym decyzja ustalająca poziom potrzeby wsparcia stała się ostateczna (art. 9 ust. 1-2 u.ś.w.). Wniosek jest składany wyłącznie w postaci elektronicznej (art. 11 ust. 1 u.ś.w.).

Prawo do świadczenia wspierającego ustala się od miesiąca, w którym wpłynął wniosek. Jeżeli w okresie 3 miesięcy, licząc od dnia wydania decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia, zostanie złożony wniosek, prawo do świadczenia wspierającego ustala się od miesiąca, w którym złożono wniosek o wydanie decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia (art. 26 ust. 1 i 2 u.ś.w.).

Decyzje, postanowienia, zawiadomienia, wezwania, zaświadczenia, informacje i inne pisma w sprawie świadczenia wspierającego ZUS doręcza osobie ubiegającej się o świadczenie wspierające i osobie pobierającej świadczenie wspierające wyłącznie

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 44 ze zm.

⁴ o której mowa w art. 4b ust. 1 ustawy o rehabilitacji

w postaci elektronicznej na jej profilu informacyjnym utworzonym w systemie teleinformatycznym udostępnionym przez ZUS. Informacja o umieszczeniu na profilu informacyjnym decyzji, postanowienia, zawiadomienia, wezwania, zaświadczenia, informacji i innego pisma w sprawie świadczenia wspierającego może zostać przesłana przez ZUS osobie ubiegającej się o świadczenie wspierające lub osobie pobierającej świadczenie wspierające na wskazany we wniosku adres poczty elektronicznej lub numer telefonu (art. 13 ust. 5 u.ś.w.).

W art. 5 u.ś.w. określono przesłanki negatywne przyznania świadczenia wspierającego. O świadczenie nie może ubiegać się m.in. osoba, która została umieszczona w domu pomocy społecznej, w rodzinnym domu pomocy, zakładzie opiekuńczo-leczniczym, zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym, placówce zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, o której mowa w przepisach o pomocy społecznej, zakładzie karnym, zakładzie poprawczym, areszcie śledczym albo schronisku dla nieletnich (art. 5 ust. 1 u.ś.w.).

Na mocy u.ś.w. wprowadzono także rozwiązania kierowane do osób wspierających-opiekunów osób z niepełnosprawnością. Między innymi w art. 6 u.ś.w. postanowiono, iż za osobę, która nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej ze względu na potrzebę udzielania wsparcia osobie uprawnionej do świadczenia wspierającego wspólnie z nią zamieszkującej i gospodarującej, ZUS opłaca składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego. W ustawie o świadczeniach przedemerytalnych⁵ przewidziano możliwość uzyskania świadczenia przedemerytalnego dla opiekuna, który utracił prawo do świadczenia opiekuńczego wobec przyznania osobie, nad którą opieka była sprawowana, prawa do świadczenia wspierającego.

Zasadniczo też wyłączono możliwość kumulowania świadczeń, tj. jednoczesnego pobierania świadczeń opiekuńczych i świadczenia wspierającego (art. 63 u.ś.w.).

Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, po upływie roku od dnia wejścia w życie ustawy, został zobowiązany do dokonania przeglądu stosowania przepisów ustawy, standardów określonych w ustawie o rehabilitacji, a także procedur

⁵ ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1999 z późn. zm.)

postępowania w sprawach dotyczących ustalania poziomu potrzeby wsparcia, w celu dokonania oceny poziomów potrzeby wsparcia, od których uzależniona jest wysokość świadczenia wspierającego oraz przedstawienia rekomendacji Radzie Ministrów w kwestii ewentualnej konieczności podjęcia działań korygujących w systemie udzielania świadczenia wspierającego lub w innych systemach wykorzystujących ustalanie poziomu potrzeby wsparcia (art. 69 u.ś.w.).

Wobec powyższego na podstawie analizy wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich skarg odnoszących się do rozwiązań wprowadzonych ustawą o świadczeniu wspierającym pragnę zwrócić uwagę Pani Minister na obszary wymagające, w opinii Rzecznika, pogłębionej refleksji i podjęcia działań.

Najpoważniejszym problemem związanym z orzekaniem o poziomie potrzeby wsparcia jest kwestia długotrwałości postępowań prowadzonych przez wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności w przedmiocie rozpoznawania wniosków o wydanie decyzji. Określony ustawowo 3-miesięczny termin jest drastycznie przekraczany przez organy orzecznicze na terenie całego kraju nawet o kilkanaście miesięcy. Problem ten był już wcześniej sygnalizowany przez Rzecznika Pełnomocnikowi Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych⁶, jednakże wciąż pozostaje nierozwiązany.

Sytuacja taka musi niepokoić, gdyż niesie za sobą istotne konsekwencje. Skutkuje bowiem pozbawieniem możliwości uzyskania przez osoby z niepełnosprawnościami niezbędnego wsparcia nie tylko w rozsądnym terminie, ale w ogóle. Dotyka rodziny i bliskich osób, które zmarły w trakcie przedłużającej się procedury orzeczniczej. Wpływa także niekorzystnie na sytuację osób, które pobierały świadczenia opiekuńcze przed uzyskaniem przez osobę, której świadczyli wsparcie, świadczenia wspierającego.

Jak wskazują kierowane do Rzecznika skargi, istnieje duża grupa osób, które wystąpiły z wnioskami o ustalenie poziomu potrzeby wsparcia i zmarły przed wydaniem rozstrzygnięcia przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności ze względu na długotrwałe procedowanie wniosku (powyżej 3 miesięcy), albo też uzyskały decyzję, ale zmarły w trakcie postępowania o ustalenie świadczenia wspierającego przez ZUS. Każdorazowo śmierć osoby wnioskującej

⁶ wystąpienia z dnia 6 czerwca i 31 października 2024 r. skierowane do Pana Łukasza Krasonia, Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych BPG.7064.5.2024.BT

powoduje brak możliwości dochodzenia świadczenia. Natomiast opiekunowie, bliscy, krewni - którzy w czasie trwania postępowania świadczyli wsparcie osobie z niepełnosprawnością, także finansowe, oczekują wypłacenia świadczenia za okres od dnia złożenia wniosku o ustalenie potrzeby wsparcia do dnia śmierci osoby wnioskującej. Kwestia ta nie znajduje rozwiązania na gruncie obowiązującego prawa. Jedynie tylko w przypadku śmierci osoby uprawnionej do świadczenia wspierającego, która nie zdążyła go pobrać, a za życia złożyła wniosek do ZUS-u i miała ustalone prawo do tego świadczenia, najbliżsi mogą wystąpić do ZUS-u o wypłatę niezrealizowanego świadczenia. Osoba wspólnie zamieszkująca i gospodarująca z osobą z niepełnosprawnością nie ma możliwości skutecznego ubiegania się o przyznanie niezrealizowanego świadczenia wspierającego, nawet jeśli osoba z niepełnosprawnością otrzymała decyzję o ustaleniu poziomu potrzeby wsparcia, która przyznaje jej odpowiednią liczbę punktów uprawniających do świadczenia i decyzja ta, w momencie śmierci osoby z niepełnosprawnością, była ostateczna.

Długotrwałe postępowanie orzecznicze niesie za sobą także istotne konsekwencje w przypadku zbiegu prawa do świadczenia opiekuńczego opiekuna i świadczenia wspierającego osoby z niepełnosprawnością. W takiej bowiem sytuacji przewidziany na gruncie ustawowym tryb płynnego przejścia ze świadczenia opiekuńczego dla opiekuna na świadczenie wspierające dla osoby z niepełnosprawnością ulega znacznemu zakłóceniu. Konsekwencją ustalenia prawa do świadczenia wspierającego jest bowiem uchylenie z mocą wsteczną decyzji o ustaleniu świadczenia opiekuńczego. I o ile w takiej sytuacji nie budzi wątpliwości brak możliwości pobierania za ten sam okres dwóch świadczeń (opiekuńczego i wspierającego) i konieczność rozstrzygnięcia o obowiązku zwrotu świadczenia opiekuńczego, to jawią się istotne wątpliwości odnośnie uchylania z mocą wsteczną uprawnienia do opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne za opiekuna. Skutkuje to bowiem pozostawianiem opiekunów, których bliski przeszedł na świadczenie wspierające, bez prawa do opłacania składek w okresie od dnia uchylenia prawa do świadczenia opiekuńczego do dnia przyznania świadczenia wspierającego. Prawo bowiem do opłacania za osobę, która nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej ze względu na potrzebę udzielania wsparcia osobie uprawnionej do świadczenia wspierającego wspólnie z nią zamieszkującej i gospodarującej, przez ZUS składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe przysługuje na zasadach ogólnych.

Ponadto z uwagi na uchylenie z mocą wsteczną, często za kilkumiesięczny okres, prawa do świadczenia opiekuńczego następuje uchylenie decyzji o objęciu

ubezpieczeniem zdrowotnym i w konsekwencji zobowiązaniem opiekuna do zwrotu NFZ kosztów udzielonych świadczeń zdrowotnych.

Kwestii tych z punktu widzenia dotychczasowych beneficjentów świadczeń opiekuńczych nie rozwiązuje przewidziana w u.ś.w. możliwość dokonania przez osobę uprawnioną do świadczenia wspierającego wyboru wypłaty świadczenia wspierającego na bieżąco, tj. od złożenia wniosku. Decyzja ta pozostaje bowiem samodzielnym wyborem osoby ubiegającej się o świadczenie wspierające.

Przedłużające się postępowanie o ustalenie poziomu potrzeby wsparcia ma także wpływ na możliwość skorzystania przez dotychczasowego opiekuna z uprawnienia do uzyskania świadczenia przedemerytalnego z uwagi na utratę prawa do świadczenia opiekuńczego wobec przyznania osobie, nad którą opieka była sprawowana, prawa do świadczenia wspierającego. Określone bowiem w ustawie o świadczeniach przedemerytalnych terminy do podjęcia działań, w tym zarejestrowania się we właściwym powiatowym urzędzie pracy w ciągu 60 dni od dnia ustania prawa do świadczenia opiekuńczego są niemożliwe do dotrzymania. Skutkuje to wyłączeniem możliwości skorzystania z mechanizmu osłonowego określonego w art. 45 u.ś.w.

Na gruncie przepisów u.ś.w. liczne skargi kierowane do Rzecznika dotyczą także wykluczenia z dostępu do świadczenia wspierającego osób przebywających w domach pomocy społecznej i placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku, o których mowa w przepisach o pomocy społecznej - szczególnie w sytuacji pobytu na zasadach komercyjnych pełnopłatnych. Materia ta w opinii Rzecznika wymaga dodatkowej analizy obejmującej kwestie zróżnicowanego charakteru placówek opieki całodobowej, trybu przyjęcia i podstaw pobytu mieszkańców oraz zakresu wnoszonej odpłatności za pobyt. Tym bardziej, że celem świadczenia jest udzielanie osobom z niepełnosprawnością pomocy służącej częściowemu pokryciu wydatków związanych z zaspokojeniem szczególnych potrzeb życiowych. Kształt art. 5 ust. 1 u.ś.w. powoduje, że prawa osoby z niepełnosprawnością do prowadzenia niezależnego życia i dokonywania wyboru miejsca zamieszkiwania doznaje istotnego ograniczenia.

Ustawa o świadczeniu wspierającym nie przewiduje możliwości złożenia przez osobę z niepełnosprawnością wniosku w formie innej niż cyfrowa. Ze skarg wpływających do Rzecznika wynika jednak, że ograniczenie to stanowi istotną barierę w korzystaniu z możliwości uzyskania wsparcia, gdyż w przypadku niektórych osób

z niepełnosprawnościami brak możliwości złożenia wniosku w wersji papierowej stanowi wyzwanie, zwłaszcza z uwagi na konieczność posiadania kompetencji cyfrowych. W związku z narzuconą formą komunikacji elektronicznej z ZUS-em przy ubieganiu się o świadczenie wspierające materia wykluczenia cyfrowego różnych grup osób, w tym starszych, z niepełnosprawnością powodowana np. brakiem kompetencji cyfrowych, brakiem narzędzi cyfrowych, sytuacją ekonomiczną, czy nawet lękiem, winna stanowić element istotny z punktu widzenia efektywności kierowanych do konkretnej grupy rozwiązań prawnych. Kwestia ta wymaga analizy pod kątem zasadności wprowadzania dodatkowych rozwiązań, które w przypadku braku możliwości nabycia, czy wykorzystania kompetencji cyfrowych, nie będą prowadzić do wykluczenia osób wymagających wzmożonego wsparcia z dostępu do świadczenia wspierającego.

Ze względu na wagę problemu pozwalam sobie przypomnieć również problem związany drastycznym wzrostem wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze w związku z uzyskaniem świadczenia wspierającego⁷. Z uwagi na zasady ustalania dochodu wprowadzone do systemu prawnego świadczenie wspierające dedykowane osobom z niepełnosprawnością stanowi dochód osób ubiegających się o przyznanie usług opiekuńczych. Stan ten w sytuacji przyznania świadczenia wspierającego powoduje wzrost kosztów odpłatności za usługi opiekuńcze, co w konsekwencji znacząco minimalizuje finansowe korzyści płynące z otrzymania przez osoby z niepełnosprawnością nowego świadczenia, niwecząc jednocześnie cel świadczenia wspierającego. W niektórych przypadkach wzrost opłat przekracza wysokość świadczenia wspierającego oraz może wręcz doprowadzić do rezygnacji z korzystania z usług opiekuńczych i negatywnie wpłynąć na społeczny dobrostan osoby wymagającej wzmożonego wsparcia. Sygnalizowany problem był już dostrzegany przez ustawodawcę na etapie prac legislacyjnych nad ustawą o świadczeniu wspierającym. Senat po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm ustawy o świadczeniu wspierającym wprowadził do ustawy poprawkę, która wskazywała, iż świadczenie wspierające nie będzie wliczane do dochodu przy ustalaniu odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

Wskazując powyższe pragnę podkreślić, iż w świetle art. 67 ust. 2 Konstytucji RP obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków

⁷ wystąpienie Rzecznika do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 września 2024 r. III.7065.398.2024.JA

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).

Podobne wnioski płyną z zapisów Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami sporządzonej w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r.⁸ - dalej KPON przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r., ratyfikowanej przez Polskę 6 września 2012 r. Celem KPON jest ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności przez osoby z niepełnosprawnościami na równi ze wszystkimi innymi obywatelami. Z treści art. 28 ust. 1 i ust. 2 lit. c KPON wynika, że Państwa Strony uznają prawo osób z niepełnosprawnością do odpowiednich warunków życia ich samych i ich rodzin, włączając w to odpowiednie wyżywienie, odzież i mieszkanie oraz prawo do stałego polepszania warunków życia, i podejmą odpowiednie kroki w celu zagwarantowania i popierania realizacji tych praw bez dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność (ust. 1). Państwa Strony uznają prawo osób z niepełnosprawnością do ochrony socjalnej i do korzystania z tego prawa bez dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz podejmą odpowiednie kroki w celu zagwarantowania i popierania realizacji tego prawa, włączając środki w celu zapewniania osobom

⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 1169

z niepełnosprawnością i ich rodzinom, żyjącym w ubóstwie, dostępu do pomocy państwa w pokrywaniu wydatków związanych z niepełnosprawnością, w tym wydatków na odpowiednie szkolenia, poradnictwo, pomoc finansową i tymczasową opiekę dającą wytchnienie stałym opiekunom (ust. 2 lit. c).

Świadczenia pieniężne mają również przeciwdziałać sytuacjom ubóstwa i skrajnego ubóstwa, w których mogą znaleźć się osoby z niepełnosprawnościami. Państwa-Strony nie mogą zwiększać trudności, z jakimi borykają się osoby z niepełnosprawnościami, zmniejszając ich dochody w czasach kryzysu gospodarczego lub finansowego albo stosując działania oszczędnościowe, które są niezgodne z normami dotyczącymi praw człowieka.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o analizę przedstawionych uwag oraz ich uwzględnienie w celu wzmocnienia efektywności wsparcia kierowanego do osób z niepełnosprawnością i ich opiekunów.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan Łukasz Krasoń

Sekretarz Stanu

Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych

e-PUAP