

Dopuszczalność przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie bezrobotnej w świetle praktyki sądowej

Permissibility of Granting a Nursing Benefit to an Unemployed Person in the Light of Court Practice

Streszczenie

Głównym celem niniejszego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy osoba posiadająca status osoby bezrobotnej (w tym z prawem do zasiłku dla bezrobotnych) wypełnia określoną w art. 17 ust. 1 ustawy z 23 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych przesłankę rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną oraz przedstawienie prezentowanej przez organy administracji oraz sądy administracyjne wykładni w tym zakresie. Postawiono zasadniczą tezę, że przepisy ustawy nie wyłączają prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z powodu zarejestrowania się osoby sprawującej opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny w urzędzie pracy, jako osoby bezrobotnej. Przesłanką przyznania świadczenia jest ustalenie przez organy pomocowe, że opiekun nie podjął w okresie, za jaki domaga się świadczenia, zatrudnienia ani innej pracy zarobkowej właśnie ze względu na konieczność sprawowania osobistej opieki nad osobą niepełnosprawną.

Słowa kluczowe

świadczenie pielęgnacyjne, osoba bezrobotna, zasiłek dla bezrobotnych

JEL: K31

Abstract

The main purpose of this article is to determine whether a person with the status of an unemployed person (including the right to unemployment benefits) fulfills the 17 Section 1 of the Act of 23 November 2003 on Family Benefits, the premise of resignation from employment or other paid work in order to take care of a disabled person and presentation of the interpretation presented by administrative authorities and administrative courts in this regard. The basic thesis is that the provisions of the Act do not exclude the right to a nursing benefit due to the registration of a person taking care of a disabled family member as an unemployed person at the employment office. The premise for granting the benefit is the finding by the welfare authorities that the care giver did not take up employment or other paid work in the period for which the benefit is claimed, precisely because of the need to perform personal work.

Keywords

nursing benefit, unemployed person, unemployment benefit

Wprowadzenie

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 ustawy z 23 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 111 ze zm., dalej jako: u.ś.r.), celem świadczenia pielęgnacyjnego jest udzielenie przez państwo pomocy osobie, która podejmuje się sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, niezdolnym do samodzielnego funkcjonowania i na czas tej opieki dobrowolnie pozbawia się możliwości zarobkowania. Osoba ubiegająca się o przyznanie tego świadcze-

nia albo będąc zdolną do podjęcia pracy zarobkowej, rezygnuje z podjęcia takiej pracy, albo rezygnuje z faktycznie wykonywanej pracy zarobkowej w celu opieki nad osobą niepełnosprawną. Świadczenie pielęgnacyjne jest wynagradzaniem przez państwo osób opiekujących się członkami rodziny, gdyż w innym wypadku to państwo musiałoby się wywiązać z obowiązku opieki nad swoim obywatelem (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., I OSK 829/16, LEX nr 2348934; Kawecka, Sapeta, 2015, LEX/el.).

Celem niniejszego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy osoba posiadająca status osoby bez-

robotnej (w tym z prawem do zasiłku dla bezrobotnych) wypełnia określoną w art. 17 ust. 1 u.s.r. przesłankę rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną oraz w jaki sposób organy winny przeprowadzić postępowanie dowodowe i wyjaśniające w takich przypadkach. Za główny cel niniejszego artykułu przyjęto przedstawienie różnorodnej wykładni art. 17 ust. 5 pkt u.s.r. w zakresie dopuszczalności przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie bezrobotnej, prezentowanej w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Udzielając odpowiedzi na powyżej postawione pytanie, należy przypomnieć całą treść przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r., który stanowi kanwę dalszych rozważań: świadczenie pielęgnacyjne 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, o którym mowa w ustawie z 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym. Natomiast art. 17 ust. 6 u.s.r. wprost stanowi, że zarejestrowanie w powiatowym urzędzie pracy jako osoba poszukująca pracy lub posiadanie statusu bezrobotnego nie ma wpływu na uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego (tak też Mrozek, 2021, Legalis/el.).

Status bezrobotnego a prawo do świadczenia pielęgnacyjnego

W pierwszej kolejności, należy zwrócić uwagę na zmianę art. 17 u.s.r. dokonane ustawą z 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz.U. poz. 1428), w wyniku której dodano ust. 6 określający wpływ statusu bezrobotnego. W uzasadnieniu do projektu tej ustawy wyjaśniono, że: „Wprowadzenie powyższej zmiany ma przede wszystkim na celu zapewnienie ciągłości otrzymywania ww. świadczeń opiekuńczych w przypadku oczekiwania na wydanie kolejnego orzeczenia potwierdzającego odpowiednią niepełnosprawność osoby niesamodzielnej wymagającej opieki. Proponowane zapisy są zgodne z ugruntowanym już od wielu lat orzecznictwem sądowo-administracyjnym, zgodnie z którym opiekun niesamodzielnej osoby niepełnosprawnej, który nie wykonuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad tą osobą, ma prawo otrzymywać ww. świadczenia opiekuńcze nawet, jeśli jest zarejestrowany w urzędzie pracy” (druk nr 1625 Sejmu RP VIII kadencji). Wprowadzona zmiana jednak nie rozwiązała wątpliwości dotyczących relacji pomiędzy statusem bezrobotnego, a statusem uprawnionego do świadczenia pielęgnacyjnego.

Dotychczasowa praktyka stosowania wskazanych przepisów przez organy pomocowe wskazuje, że spor-

na jest wykładnia przesłanki wyrażonej sformułowaniem „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”. Zdarza się, że organy administracji wywodzą, że osoba posiadająca już zabezpieczenie materialne w postaci dochodu, jakim jest zasiłek dla bezrobotnych, powinna być wyłączona z zakresu podmiotowego osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, bowiem nie jest możliwy zbieg obu tych świadczeń, ani ich wzajemna kompensata. Ewentualne przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego od daty złożenia wniosku skutkowałoby utratą statusu osoby bezrobotnej z prawem do zasiłku i zwrotem wstecz otrzymanego zasiłku dla bezrobotnych (por. wyrok WSA w Gdańsku z 25 lutego 2021 r., III SA/Gd 1182/20, LEX nr 3137715; wyrok WSA w Poznaniu z 5 maja 2022 r., IV SA/Po 228/22, LEX nr 3345340; wyrok WSA w Lublinie z 28 kwietnia 2022 r., II SA/Lu 903/21, LEX nr 3363641; wyrok WSA w Gdańsku z 1 października 2020 r., III SA/Gd 720/20, LEX nr 3075630; wyrok WSA w Warszawie z 15 lipca 2021 r., I SA/Wa 245/21, LEX nr 3311819).

W judykaturze wyrażany jest pogląd, że pobierany zasiłek dla bezrobotnych jest uzyskiwanym dochodem, a świadczenie przysługuje tylko w przypadku rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej bądź w przypadku jego niepodejmowania. Konieczność sprawowania opieki musi zatem wiązać się z utratą uzyskiwanych dochodów (postanowienie WSA w Rzeszowie z 15 lutego 2006 r., II SA/Rz 473/05, LEX nr 872739; wyrok WSA w Warszawie z 9 marca 2022 r., I SA/Wa 1722/21, LEX nr 3349481).

Ze stanowiskiem tym nie sposób się zgodzić, bowiem wykładnia przesłanki wyrażonej sformułowaniem „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” winna być dokonywana przez pryzmat zasad i wartości wyrażonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (tj. konstytucyjnej zasady równości, sprawiedliwości społecznej – art. 2 Konstytucji RP, nakazu ochrony i opieki nad rodziną – art. 18 Konstytucji RP, obowiązku udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej – art. 71 ust. 1 zd. drugie Konstytucji i osobom niepełnosprawnym – art. 69 Konstytucji), z uwzględnieniem celu oraz charakteru świadczenia pielęgnacyjnego.

Przepis art. 18 Konstytucji RP stanowi w szczególności, że rodzina znajduje się pod opieką i ochroną Rzeczypospolitej. Jak podkreślił L. Garlicki (2016) przepis ten stanowi równoległe element aksjologii konstytucyjnej i z tego powodu wyrażone w nim wartości wymagają uwzględnienia przy wykładni zarówno innych przepisów Konstytucji, jak i przepisów innych aktów prawnych. Równocześnie, interpretacja przepisów u.s.r. wymaga odwołania się do wyrażonej w Konstytucji RP zasady

wspierania rodzin, które znajdują się trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 Konstytucji). Zarówno art. 18, jak i art. 71 ust. 1 Konstytucji RP, zobowiązują Państwo do zapewnienia rodzinie pomocy i ochrony, nie konkretyzując warunków jej przyznania i pozostawiając tym samym ustawodawcy określenie form i przesłanek jej świadczenia. Pomoc Państwa powinna być stosowana tam, gdzie jednostka (rodzina) nie jest w stanie poradzić sobie samodzielnie. Świadczenie pielęgnacyjne jest instrumentem wspierania rodzin będących w trudnej sytuacji ze względu na konieczność opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Ponadto, zgodnie z 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. Warunkiem uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego jest natomiast rezygnacja osoby podejmującej się osobistej opieki z zatrudnienia (innej pracy zarobkowej) lub podejmowania zatrudnienia, co stanowi przejaw jej woli. Świadczenie pielęgnacyjne ma zrekompensować osobie, która podejmuje się sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną utratę uzyskiwanego dotychczas, czy też potencjonalnego dochodu (zob. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., I OSK 829/16, LEX nr 2348934; wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2022 r., II SA/Łd 912/21, LEX nr 3318767; wyrok WSA w Gdańsku z 7 kwietnia 2022 r., III SA/Gd 61/22, LEX nr 3334587; wyrok WSA w Poznaniu z 8 kwietnia 2022 r., II SA/Po 1017/21, LEX nr 3337798).

Przesłanką przyznania świadczenia pielęgnacyjnego jest rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Zgodnie z art. 17 ust. 1 u.s.r. świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli osoba uprawniona nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad członkiem rodziny legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności i wymagającym stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji. Należy zatem odpowiedzieć na pytanie, czy za osobę nie podejmującą zatrudnienia lub pracy zarobkowej lub rezygnującą z zatrudnienia lub pracy zarobkowej należy również uznać osobę bezrobotną z prawem do zasiłku dla bezrobotnych. Ustawowa definicja terminu „bezrobotny”, uregulowana w ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 690 ze zm.), wskazuje, że jedną z przesłanek uzyskania statusu osoby bezrobotnej jest pozostawanie w zdolności i gotowości do podjęcia zatrudnienia. Jak podkreśla Góral (2011) ze zdolnością do podjęcia zatrudnienia (innej pracy zarobkowej) wiąże się gotowość zmiany swojego statusu. Należy przez to rozumieć rzeczywistą wolę wykonywania pracy i znajdowanie się w sytuacji umożliwiającej jej rozpoczęcie w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego, umowy o pracę nakładczą lub innej umowy cywilnoprawnej. Bezrobotnymi mogą być zatem tylko takie osoby, które mają wolę podjęcia pracy.

Zatem, mając powyższe na względzie, nie można przyjmować, że zarejestrowanie się w urzędzie pracy jako osoba bezrobotna, oznacza automatycznie podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, a tylko te okoliczności wyłączałyby możliwość ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych. W praktyce, organy administracji wywodzą z samego faktu zarejestrowania się jako osoby bezrobotnej zbyt daleko idące skutki prawne. Nie może bowiem ująć uwadze, iż osoby rezygnujące z zatrudnienia lub nie podejmujące zatrudnienia to osoby zdolne do pracy, które – gdyby nie konieczność sprawowania opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.s.r. – mogłyby zatrudnienie podjąć. Uznać zatem należy, że składając wniosek o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osoba bezrobotna *de facto* rezygnuje z gotowości do podjęcia zatrudnienia (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 17 listopada 2009 r., II SA/Bd 872/09, LEX nr 587481; wyrok WSA w Gdańsku z 25 marca 2021 r., III SA/Gd 1120/20, LEX nr 3162593; wyrok WSA w Gdańsku z 11 lutego 2021 r., III SA/Gd 956/20, LEX nr 3120635).

Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na to, że zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. j ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy definicja pojęcia „bezrobotny” wskazuje dodatkowo, że jest to osoba, która – przy spełnieniu innych warunków – nie pobiera na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania. Przywołany przepis wskazuje, że nie status osoby bezrobotnej – z prawem do zasiłku dla bezrobotnych czy bez – ma wpływ na możliwość uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, a uzyskanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego ma wpływ na status danej osoby jako osoby bezrobotnej (por. wyrok NSA z 23 lutego 2022 r., I OSK 1144/21, LEX nr 3333856; wyrok WSA w Gdańsku z 4 grudnia 2020 r., III SA/Gd 684/20, LEX nr 3092948; wyrok WSA w Gdańsku z 28 stycznia 2021 r. III SA/Gd 818/20, LEX nr 3115972). W orzecznictwie zwrócono uwagę, że posiadanie statusu osoby bezrobotnej, także z prawem zasiłku, nie stanowi determinantu rozstrzygnięcia sprawy o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i nie ma wpływu na treść konkretyzowanej w tym postępowaniu normy (wyrok WSA w Krakowie z 25 października 2021 r., III SA/Kr 511/21, LEX nr 3247460; wyrok WSA w Krakowie z 20 grudnia 2021 r., III SA/Kr 773/21, LEX nr 3285443). Wyżej wskazane rozważania można odnieść również do osoby bezrobotnej skierowanej na szkolenie przez starostę. Bezrobotnemu przysługuje wówczas prawo do stypendium (zob. szerzej Bielak-Jomaa, 2016, LEX/el).

Stypendium szkoleniowe nie jest jednak wynagrodzeniem za pracę. Jest to instrument służący podniesieniu kwalifikacji i umiejętności bezrobotnego, tak aby wzmocnić jego pozycję na rynku pracy. Należy za-

tem podzielić wyrażany przez Kawecką (2021) pogląd, iż uczestnictwo w szkoleniu w zakresie aktywizacji zawodowej oraz otrzymywanie z tego tytułu stypendium nie pozbawia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Jak słusznie zauważa Maciejko (2019), konieczność rejestracji w urzędzie pracy jest podyktowana celem utrzymywania statusu bezrobotnego wraz z prawami pochodnymi, np. ubezpieczenia zdrowotnego czy przysługującego zasiłku dla bezrobotnych, do czasu uregulowania sytuacji prawnej jednostki w świetle ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Nie powinno budzić wątpliwości, że ustawa o świadczeniach rodzinnych nie zawiera przepisów wprost wykluczających osobę bezrobotną od możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego. Przepis art. 17 ust. 5 u.ś.r. zawiera przesłanki wyłączające prawo do omawianego świadczenia, wliczając w sposób enumeratywny kategorie osób, którym świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje. Katalog tych osób ma charakter zamknięty i nie wymieniono w nim osoby posiadającej status osoby bezrobotnej (w tym z prawem do zasiłku dla bezrobotnych), zatem ustawodawca nie wykluczył tej kategorii osób z możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego. Racjonalny ustawodawca, działający zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji, uczyniłby takie zastrzeżenie we wskazanym przepisie, gdyby jego wolą był zamiar pozbawienia osób bezrobotnych możliwości ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne (zob. wyrok WSA w Łodzi z 5 marca 2021 r., II SA/Łd 913/20, LEX nr 3150393; tak też Babińska-Górecka, 2016, s. 307).

Status bezrobotnego jest jedną z przesłanek do ustalenia prawa do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, których przyznanie według wykładni literalnej przepisu pozbawia osobę prawa do świadczenia pielęgnacyjnego (zob. szerzej Szczechowicz, 2021, s. 157-170). Inną natomiast jest sytuacja, gdy określona osoba pobiera świadczenie pielęgnacyjne, co pozbawia ją statusu bezrobotnego. Oznacza to, że osoba zarejestrowana jako bezrobotna może ubiegać się o świadczenie pielęgnacyjne, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy, a dopiero fakt pobrania takiego świadczenia pozbawia ją statusu bezrobotnego. Przyznanie osobie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, skutkuje w sferze stosunków zatrudnienia i bezrobocia, podstawę do wszczęcia przez organ zatrudnienia postępowania w przedmiocie pozbawienia statusu bezrobotnego na skutek niespełnienia warunków w art. 33 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (wyrok WSA w Krakowie z 2 marca 2015 r., III SA/Kr 1583/14, LEX nr 1668814; wyrok WSA w Szczecinie z 5 lutego 2014 r., II SA/Sz 1002/13, LEX nr 1432863).

Związek między rezygnacją z zatrudnienia a sprawowaniem opieki

W sytuacji, gdy osoba bezrobotna sprawuje opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny to nie można

przyjąć automatycznego spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r. Przepis art. 17 ust. 6 u.ś.r. nie wyłącza to bowiem konieczności prowadzenia postępowania dowodowego celem ustalenia, czy niepodjęcie pracy przez osobę ubiegającą się o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, mającą jednocześnie status bezrobotnego, ma związek ze sprawowaniem opieki (wyrok WSA w Łodzi z 5 marca 2021 r., II SA/Łd 913/20, LEX nr 3150393).

W judykaturze słusznie przyjmuje się, że pomiędzy sprawowaniem opieki nad osobą niepełnosprawną a rezygnacją z zatrudnienia musi występować ścisły związek. Istnienia tego związku nie sposób domniemywać wyłącznie z faktu legitymowania się przez osobę niepełnosprawną orzeczeniem o określonej treści, a obowiązek ustalenia istnienia tej zależności jest zadaniem organów administracji publicznej. Ocena istnienia tego związku jest wynikiem określonej, swobodnej, lecz nie dowolnej oceny materiału dowodowego zebranego w toku postępowania wyjaśniającego. Organy administracji publicznej winny zatem ustalić, jakie były przyczyny zaprzestania wykonywania pracy zarobkowej lub jej niepodjęcia (wyrok NSA z 12 lipca 2022 r., I OSK 1383/21, LEX nr 3388327). Warto zaznaczyć, że do sformułowania takiego poglądu doszło w stanie faktycznym, w którym skarżąca uprzednio została zwolniona z pracy z winy pracownika, a następnie była kilkakrotnie rejestrowana jako osoba bezrobotna. Spór we wskazanej sprawie koncentrował się wokół zagadnienia dopuszczalności ustalania przez orzekające organy, czy wobec istnienia orzeczenia o stopniu niepełnosprawności mogą one weryfikować to, czy zaprzestanie wykonywania pracy nastąpiło w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Nie każda sytuacja, w której opiekun nie podejmuje pracy będzie stanowiła podstawę do przyznania świadczenia, a jedynie taka, której celem jest sprawowanie opieki. W przeciwnym przypadku dochodziłoby do automatyzmu przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w związku ze złożeniem wniosku przez opiekuna osoby legitymującej się orzeczeniem o niepełnosprawności, który wskaże, że zrezygnował on z pracy bądź jej nie podejmuje. Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył, że ustalenie istnienia tej zależności w konkretnym przypadku nie stanowi negacji treści orzeczenia o niepełnosprawności, ale polega na ustaleniu, jakie były przyczyny zaprzestania wykonywania pracy zarobkowej lub jej niepodjęcia. Zwrócił uwagę, że możliwość uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego nie wynika z faktu wykonywania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem lekarskim o określonej treści, ale z konieczności rezygnacji z zatrudnienia bądź podjęcia pracy zarobkowej z uwagi na niemożność pogodzenia ich z prawnym i moralnym obowiązkiem opieki nad osobą niepełnosprawną. Resumując, świadczenie pielęgnacyjne nie będzie przysługiwało, jeśli sprawowanie opieki nie koliduje z możliwością podjęcia zatrudnienia.

Przedstawione wywody prowadzą do wniosku, że jeśli osoba bezrobotna rezygnuje z dalszego poszukiwa-

nia pracy (gotowości do podjęcia zatrudnienia) i ma to bezpośredni związek przyczynowy z koniecznością sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, to nie ma przeszkód do przyjęcia, iż określona w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. przesłanka przyznania świadczenia pielęgnacyjnego nie występuje. Wniosek taki jest tym bardziej usprawiedliwiony, że zarejestrowanie w urzędzie pracy jako osoba bezrobotna, z czym wiąże się przecież gotowość do podjęcia zaoferowanego przez urząd zatrudnienia, jest irrelevantna prawnie dla uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego. Na równi z rezygnacją z zatrudnienia należy bowiem traktować niepodejmowanie pracy, jeśli organ administracji publicznej ustali, iż niepodejmowanie zatrudnienia jest spowodowane właśnie koniecznością objęcia niepełnosprawnego członka rodziny wymaganą opieką (wyrok WSA w Gdańsku z 14 maja 2020 r., III SA/Gd 410/20, LEX nr 2983922; wyrok WSA w Łodzi z 30 marca 2022 r., II SA/Łd 834/21, LEX nr 3334296; wyrok WSA w Łodzi z 6 maja 2022 r., II SA/Łd 112/22, LEX nr 3351835).

Jak zaznacza Chłudziński (2021) zadaniem organu pomocowego jest ustalenie, czy osoba bezrobotna jest zdolna do pracy i czy wyłączną przyczyną rezygnacji z zatrudnienia jest konieczność sprawowania opieki. Autor podkreśla, że dla uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego nie ma natomiast znaczenia, od kiedy utrzymuje się taki stan rzeczy, a zatem rezygnacja z zatrudnienia podyktowana opieką mogła nastąpić miesiąc, rok, a nawet kilka lat przed złożeniem wniosku o świadczenie, najważniejsze, aby oba te elementy pozostawały w związku przyczynowo-skutkowym.

Podsumowanie

Praktyka orzecznicza organu administracji, polegająca na odmowie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie z uwagi na sam fakt pobierania przez nią zasiłku dla bezrobotnego, nie znajduje oparcia w przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz opiera się na błędnej wykładni art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 6 u.ś.r. Przepis art. 17 ust. 5 i 6 u.ś.r., dzięki wykładni językowej, pozwala jednoznacznie skonstruować obowiązującą normę prawną, a zatem nieuprawnione jest doszukiwanie się intencji ustawodawcy i kreowanie na tej podstawie norm wykraczających poza literalne

brzmienie przepisu (wyrok WSA w Krakowie z 6 sierpnia 2008 r., III SA/Kr 276/08, LEX nr 497594). Przyznanie świadczeń rodzinnych nie zostało pozostawione uznaniu organów, a zależy wyłącznie od spełnienia przesłanek określonych w ustawie.

Ustawodawca wprowadził regulację zawartą w art. 17 ust. 6 u.ś.r., aby osobie bezrobotnej, niezależnie od tego czy pobiera zasiłek dla bezrobotnych, umożliwić uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego. Zarejestrowanie w powiatowym urzędzie pracy jako osoba bezrobotna można byłoby interpretować z jednej strony jako wyraz woli podjęcia zatrudnienia przez opiekuna, ale z drugiej strony jako dowód niepodejmowania pracy przez niego. Organy administracji winny ustalić z jakiego powodu opiekun nadal nie podejmuje zatrudnienia (innej pracy zarobkowej) w czasie sprawowania opieki na niepełnosprawnym członkiem rodziny i ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne – czy właśnie w związku ze sprawowaniem tej opieki, czy może z innej przyczyny. Wystarcza zatem sama potencjalna możliwość podjęcia zatrudnienia (innej pracy zarobkowej). Nie ma natomiast znaczenia z jakiego powodu zakończył się ostatni okres zatrudnienia (innej pracy zarobkowej) opiekuna i od kiedy nie pozostaje on już w zatrudnieniu (wyrok WSA w Poznaniu z 5 maja 2022 r., IV SA/Po 228/22, LEX nr 3345340).

Wystarczającą przesłanką przyznania świadczenia jest ustalenie, że osoba sprawująca opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny nie podjęła w okresie, za jaki domaga się świadczenia, zatrudnienia ani innej pracy zarobkowej właśnie ze względu na konieczność sprawowania osobistej opieki.

Zarejestrowanie w powiatowym urzędzie pracy w charakterze osoby bezrobotnej nie powoduje automatycznie, że świadczenie pielęgnacyjne nie może zostać przyznane. W przypadku uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez osobę pobierającą zasiłek dla bezrobotnych nie dojdzie do kumulacji pobieranych świadczeń, bowiem przyznanie osobie bezrobotnej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego będzie stanowiło podstawę do wszczęcia postępowania w przedmiocie pozbawienia danej osoby statusu bezrobotnego. Nie można jednak na tej podstawie wykluczać osób posiadających status osoby bezrobotnej z kręgu podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego.

Bibliografia/References

- Babińska-Górecka, R. (2016). Świadczenia opiekuńcze. W: I. Sierpowska (Red.), *Meritum. Pomoc społeczna. Wsparcie socjalne* (s. 285–339). Wolters Kluwer.
- Bielak-Jomaa, E. (2016). Komentarz do art. 41. W: Z. Góral (Red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*. LEX/el.
- Chłudziński, B. (2021). Komentarz do art. 17. W: P. Rączka (Red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, LEX/el.
- Garlicki, L. (2016). Komentarz do art. 18. W: M. Zubik (Red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. LEX/el.
- Góral, Z. (2011). Definicja bezrobotnego w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (5), 23–30.
- Kawecka, A. (2021). *Odwołania od decyzji w sprawach dotyczących pomocy społecznej*. LEX/el.
- Maciejko, W. (2019). *Świadczenia rodzinne. Komentarz*. Legalis/el.

- Kawecka, A., Sapeta J. (2015). Komentarz do art. 17 W: K. Małysa-Sulińska, (Red.). *Ustawa o świadczeniach rodzinnych*. Lex/el.
- Mrozek, P. (2021). Postępowanie przy ustalaniu prawa do świadczeń opiekuńczych. W: P. Mrozek, P., Pawka-Nowak, E. (2021). *Świadczenia rodzinne*, Legalis/el.
- Szczechowicz, A. (2021). Prawo do emerytury a świadczenie pielęgnacyjne – spory i kontrowersje. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, (1), 157–170. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2021.83.1.12>

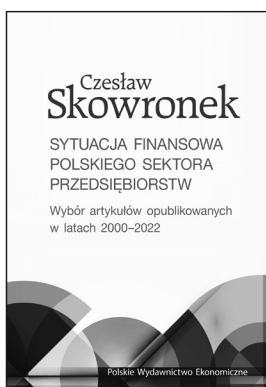
Orzeczenia sądowe/ Jurisprudence

- Wyrok NSA z 23 lutego 2022 r., I OSK 1144/21, LEX nr 3333856.
- Wyrok NSA z 12 lipca 2022 r., I OSK 1383/21, LEX nr 3388327.
- Wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., I OSK 829/16, LEX nr 2348934.
- Wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2022 r., II SA/Łd 912/21, LEX nr 3318767.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 28 stycznia 2021 r. III SA/Gd 818/20, LEX nr 3115972.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 25 lutego 2021 r., III SA/Gd 1182/20, LEX nr 3137715.
- Wyrok WSA w Łodzi z 5 marca 2021 r., II SA/Łd 913/20, LEX nr 3150393.
- Wyrok WSA w Krakowie z 25 października 2021 r., III SA/Kr 511/21, LEX nr 3247460.
- Wyrok WSA w Krakowie z 20 grudnia 2021 r., III SA/Kr 773/21, LEX nr 3285443.
- Wyrok WSA w Warszawie z 9 marca 2022 r., I SA/Wa 1722/21, LEX nr 3349481.
- Wyrok WSA w Łodzi z 30 marca 2022 r., II SA/Łd 834/21, LEX nr 3334296.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 7 kwietnia 2022 r., III SA/Gd 61/22, LEX nr 3334587.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 8 kwietnia 2022 r., II SA/Po 1017/21, LEX nr 3337798.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 5 maja 2022 r., IV SA/Po 228/22, LEX nr 3345340.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 11 lutego 2021 r., III SA/Gd 956/20, LEX nr 3120635.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 25 marca 2021 r., III SA/Gd 1120/20, LEX nr 3162593.
- Wyrok WSA w Warszawie z 15 lipca 2021 r., I SA/Wa 245/21, LEX nr 3311819.
- Wyrok WSA w Lublinie z 28 kwietnia 2022 r., II SA/Lu 903/21, LEX nr 3363641.
- Wyrok WSA w Łodzi z 6 maja 2022 r., II SA/Łd 112/22, LEX nr 3351835.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 14 maja 2020 r., III SA/Gd 410/20, LEX nr 2983922.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 1 października 2020 r., III SA/Gd 720/20, LEX nr 3075630.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 4 grudnia 2020 r., III SA/Gd 684/20, LEX nr 3092948.
- Wyrok WSA w Krakowie z 2 marca 2015 r., III SA/Kr 1583/14, LEX nr 1668814.
- Wyrok WSA w Szczecinie z 5 lutego 2014 r., II SA/Sz 1002/13, LEX nr 1432863.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 17 listopada 2009 r., II SA/Bd 872/09, LEX nr 587481.
- Wyrok WSA w Krakowie z 6 sierpnia 2008 r., III SA/Kr 276/08, LEX nr 497594.
- Postanowienie WSA w Rzeszowie z 15 lutego 2006 r., II SA/Rz 473/05, LEX nr 872739.

Dr Adrianna Szczechowicz-Raś, doktor nauk prawnych, radca prawny, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Rzecznik Dyscyplinarny do Spraw Studentów.

Dr Adrianna Szczechowicz-Raś, Doctor in Law, legal counsel, assistant professor at the Faculty of Law and Administration of the University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Disciplinary Ombudsman for Student Affairs.

Zapraszamy do zakupu książek



Książki są dostępne na stronie: www.pwe.com.pl