

Dr Anna Szafranek

Akademia Nauk Stosowanych w Łomży

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3902-0063>

e-mail: aszafranek@ansl.edu.pl

Prawne aspekty zabezpieczenia opiekunów niesamodzielnych osób starszych

Legal aspects of safeguarding carers of dependent older people

Streszczenie

W związku ze starzeniem się społeczeństwa i zachodzącymi w jego konsekwencji zmianami w zakresie modeli opieki nad niesamodzielnymi osobami starszymi, konieczne staje się zwrócenie uwagi na problemy w zakresie zabezpieczenia ekonomicznego (w tym emerytalnego), z jakimi mierzą się opiekunowie nieformalni. W wielu przypadkach osoby sprawujące opiekę nad niesamodzielnym członkiem rodziny są zmuszone do rezygnacji z zatrudnienia. Taka decyzja wiąże się nie tylko z problemami natury ekonomicznej czy emocjonalnej, ale także skutkuje zmniejszeniem przyszłego świadczenia emerytalnego opiekuna. Celem artykułu jest omówienie i ocena systemu zabezpieczenia opiekunów niesamodzielnych osób starszych, którzy z uwagi na konieczność wsparcia i sprawowania opieki nad członkiem rodziny w podeszłym wieku podjęli decyzję o opuszczeniu rynku pracy. W sposób szczególny uwaga skupiona zostanie na analizie roli świadczenia pielęgnacyjnego w systemie zabezpieczenia opiekunów oraz problemów związanych zarówno z decyzją przyznającą, jak i odmawiającą przyznania tego świadczenia.

Słowa kluczowe

zabezpieczenie opiekunów, osoby starsze, osoby niesamodzielne, świadczenie pielęgnacyjne, opieka długoterminowa

JEL: K31

Abstract

Due to the ageing of the population and the consequent changes in care models for dependent older people, it is becoming necessary to highlight the economic (including pensions) security problems faced by informal carers. In many cases, people caring for a dependent family member are forced to leave employment. Such a decision is not only associated with economic or emotional problems, but also results in a reduction of the carer's future pension benefit. This article aims to discuss and evaluate the security system for carers of dependent older people who, due to the need to support and care for an elderly family member, have decided to leave the labour market. Particular attention will be paid to the analysis of the role of the nursing benefit in the system of carers' security and the problems related to both the decision granting and refusing to grant this benefit.

Keywords

safeguarding carers, older people, dependent people, nursing benefits, long-term care

Wprowadzenie

Prognozy demograficzne wskazują, że społeczeństwo ulega wyraźnemu procesowi starzenia się. Odwołując się do danych Narodowego Spisu Powszechnego, w 2021 roku osoby starsze (tj. w wieku 65+) stanowiły 18,6% populacji. Jednak przy uwzględnieniu kryterium ekonomicznego (tj. 60 lat w przypadku kobiet, a 65 w przypadku mężczyzn), odsetek osób w wieku poprodukcyjnym wynosił już 22,3% (GUS, 2022). Średnia wieku ludności Polski pod koniec drugiej dekady XXI wieku wynosiła

41,3 lat, zaś zgodnie z przewidywaniami w roku 2050 będzie to już około 50 lat (Eurostat, 2022). Tym samym liczba osób starszych wzrośnie, co przełoży się także na zwiększenie zapotrzebowania w zakresie opieki dedykowanej niesamodzielnym seniorom.

W związku z planami deinstytucjonalizacji opieki nad osobami starszymi – czyli przejściem od kluczowej roli opieki instytucjonalnej świadczonej przez zakłady opieki stacjonarnej (np. domy pomocy społecznej) i położeniem nacisku na rozwój opieki świadczonej w środowisku lokalnym (np. usługi opiekuńcze i specjalistyczne

usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania, czy sprawowanie opieki przez członka rodziny nad niesamodzielnym seniorem), konieczne będzie wsparcie rodziny w opiece i wzrost liczby opiekunów profesjonalnych. W wielu przypadkach, kiedy opieka jest sprawowana przez członka rodziny, jest to związane z czasowym graniczeniem lub przerwaniem pracy zawodowej, co może się przełożyć na trudności w powrocie na rynek pracy po zakończeniu opieki (Iwański, 2016, s. 77). Ponadto przerwanie aktywności zawodowej wiąże się z przerwą w składkach emerytalnych, co skutkuje zmniejszeniem przyszłego świadczenia emerytalnego opiekuna.

Celem artykułu jest omówienie i ocena systemu zabezpieczenia opiekunów niesamodzielnych osób starszych, którzy z uwagi na konieczność wsparcia i sprawowania opieki nad członkiem rodziny w podeszłym wieku podjęli decyzję o opuszczeniu rynku pracy. Taka sytuacja może powodować nie tylko zachwianie poczucia bezpieczeństwa materialnego opiekuna, ale także zaburzyć jego bezpieczeństwo emerytalne. Z uwagi na wzrastające zapotrzebowanie na wsparcie w miejscu zamieszkania oraz plany deinstytucjonalizacyjne, prawne aspekty zabezpieczenia opiekunów (którzy również w pewnym okresie będą potrzebowali opieki) powinny być poddawane pod dyskusję celem sygnalizacji aktualnych problemów i wypracowania rozwiązań legislacyjnych zapewniających obecnym opiekunom bezpieczeństwo społeczne w okresie starości.

Świadczenia w zakresie opieki nad niesamodzielnymi osobami i ich rola we wsparciu opiekunów

Starzenie się społeczeństwa i konsekwencje z tym związane zostały zauważone i są dyskutowane zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i krajowym. W celu poradzenia sobie z nowymi wyzwaniami w tym zakresie powołano w 2014 roku Radę Polityki Senioralnej, która przygotowała *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*. Jak słusznie zauważa R. Bakalarczyk zarówno w wymienionym wyżej dokumencie, jak i kolejnym powstałym w 2018 roku dokumencie strategicznym, tj. *Polityka społeczna wobec osób starszych do 2030 roku. Bezpieczeństwo – uczestnictwo – solidarność*, nie odniesiono się bezpośrednio do konkretnych możliwości bądź sposobów przede wszystkim finansowego zabezpieczenia opiekunów (Bakalarczyk, 2018). W pierwszym dokumencie zaznaczono, iż jednym z celów jest: stworzenie systemów wsparcia dla opiekunów nieformalnych, przede wszystkim na poziomie lokalnym, tj. „wsparcie rodziny i opiekunów nieformalnych oraz opracowanie rozwiązań systemowych wspierających osoby opiekujące się osobami starszymi umożliwiające łączenie pracy i opieki” (*Założenia długofalowej polityki senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*, 2013, s. 19; dalej: *Założenia*, 2013) bez wskazywania jednak

szczegółowych rozwiązań, sposobów oraz czasu ich wdrożenia.

Z kolei we wstępie drugiego z przywoływanych dokumentów wskazano, że „polityka społeczna wobec osób starszych stanowi dla Rady Ministrów jeden z priorytetów realizowanej polityki publicznej” – tym samym można by oczekiwać szczegółowych wytycznych także w zakresie możliwości wsparcia opiekunów niesamodzielnych osób starszych. W dokumencie jeden z priorytetowych celów sformułowano jako: „stworzenie kompleksowego systemu wsparcia niesamodzielnych osób starszych oraz ich opiekunów”, jednak dalsza część opisowa, (uszczegółowienie priorytetu), odnosi się w zasadzie już tylko do rozwiązań dedykowanych osobom starszym, bowiem wskazano w nim konieczność „uregulowania prawnego ryzyka niesamodzielnosci – określenie kryteriów i stopni niesamodzielnosci, a także profesjonalizację usług w tym zakresie” (*Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – uczestnictwo – solidarność*, 2018, s. 11. M. P. 2018, poz. 1169; dalej: *Polityka*, 2018). Z kolei w obszarach działania wobec niesamodzielnych osób starszych uwzględniono „system wsparcia nieformalnych opiekunów niesamodzielnych osób starszych przez instytucje publiczne” (*Polityka*, 2018, s. 15). W tym zakresie skupiono się przede wszystkim na podnoszeniu kompetencji, umiejętności opiekunów formalnych oraz nieformalnych, czasowym odciążeniu członków rodziny sprawujących opiekę, czyli wprowadzeniu tzw. „opieki wytchnieniowej dla opiekunów”. W dokumencie odniesiono się wprawdzie do sytuacji opiekunów nieformalnych i form ich wsparcia, przy czym to wsparcie miało polegać na upowszechnianiu wiedzy w zakresie opieki nad osobą niesamodzielną, tworzeniu mieszkań chronionych, grup wsparcia, włączeniu organizacji pozarządowych, czy kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych w proces wsparcia osób niesamodzielnych i ich opiekunów (*Polityka*, 2018, s. 70–72). Takie działania, choć bezsprzecznie potrzebne i ważne, w dalszym ciągu nie rozwiązują jednak problemu braku, bądź niewystarczających środków finansowych w sytuacji, kiedy opiekun nieformalny rezygnuje z pracy, jak również, a może przede wszystkim problemu braku zabezpieczenia emerytalnego opiekunów. Zaś prawo do zabezpieczenia społecznego, zgodnie z nadrzędnym aktem normatywnym, tj. Konstytucją RP (art. 67 ust. 2) przysługuje obywatelowi pozostającemu bez pracy nie z własnej woli i nie mającemu innych środków utrzymania.

W chwili obecnej (stan na kwiecień 2023 r.) w zakresie wsparcia osób sprawujących opiekę nad osobami niesamodzielnymi można wskazać w zasadzie następujące rodzaje świadczeń pieniężnych, tj. świadczeń opiekuńczych: zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne i specjalny zasiłek opiekuńczy wynikające z art. 2 pkt 2 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 390, dalej jako: u.s.r.); a także zasiłek dla opiekuna wynikający z art. 1 ustawy z 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz.U. 2020 poz. 1297, dalej jako: u.u.z.o.),

które w sposób bezpośredni, bądź pośredni dotyczą ich opiekunów. Przy czym wskazane wyżej świadczenia dotyczą ogółu opieki i opiekunów, bez względu na wiek osoby objętej opieką. Dlatego też, uwzględniając tematykę artykułu, świadczenia będą omawiane z perspektywy możliwości wsparcia opiekunów niesamodzielnymi osobami starszymi. Należy jednocześnie podkreślić, że artykuł nie odnosi się do aktualnego projektu ustawy o świadczeniu wspierającym (druk nr 3130), który obecnie (stan na 20.04.2023) znajduje się na etapie I czytania w Sejmie.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.s.r. zasiłek pielęgnacyjny przysługuje w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji, przy czym przysługuje on m.in. osobie, która ukończyła 75 lat (art. 16 ust. pkt 3 u.s.r.). Ustawodawca precyzuje ponadto, iż świadczenie jest przeznaczone na wydatki związane z pielęgnacją osób w podeszłym wieku, a jego wysokość to 144 zł miesięcznie. Tym samym nie jest ono przeznaczone celem wsparcia opiekunów i wykonywanych przez nich czynności opiekuńczych, zaś jego wysokość, z uwagi na aktualny kryzys gospodarczy i wzrastające systematycznie wskaźniki inflacji, a w konsekwencji także drastyczny wzrost cen, nie jest adekwatna do potrzeb związanych z pielęgnacją niesamodzielnymi osobami starszymi.

Bezpośrednio do wsparcia opiekunów odnosi się art. 16a ust. 1 u.s.r., bowiem ustawodawca wskazuje, iż specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje m.in. małżonkom, jeśli nie podejmują zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, bądź rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się znacznym stopniem niepełnosprawności (które to wskazanie w znacznej mierze dotyczy także osób w podeszłym wieku). Przy czym zasiłek w wysokości 620 zł miesięcznie przysługuje po spełnieniu stosownego kryterium dochodowego w wysokości 764 zł netto.¹

Należy także wspomnieć o zasiłku dla opiekuna, przeznaczonym dla tych opiekunów, którzy utracili prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z dniem 1 lipca 2013 r. w związku z wygaśnięciem z mocy prawa decyzji przyznającej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego (art. 1 u.u.z.o.). Świadczenie to jest przewidziane dla tych opiekunów osób z niepełnosprawnościami, w przypadku których niepełnosprawność powstała po 18, bądź 25 roku życia (wyrok TK z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 2/17, wyrok TK z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13).

Uregulowania prawne wskazują na znacznie utrudnione możliwości zabezpieczenia społecznego opiekunów występujące w odniesieniu do opieki nad osobami, których niepełnosprawność powstała w wieku dorosłym (po 18 lub w sytuacji kontynuacji nauki po 25 roku życia). W takich przypadkach, co już wskazano wyżej, jest przewidziany specjalny zasiłek opiekuńczy bądź zasiłek dla opiekuna, choć jak zauważa R. Bakalarczyk, część niepodjętych pracy zawodowej opiekunów nie

kwalifikuje się do uzyskania któregośkolwiek z nich (Bakalarczyk, 2018).

Świadczenie pielęgnacyjne a zabezpieczenie opiekunów

Odrębnego omówienia wymaga z kolei świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się znacznym stopniem niepełnosprawności, która powstała nie później, niż do 25 roku życia (art. 17 ust. 1 u.s.r.). Świadczenie to, w myśl ustawy, przysługuje przede wszystkim rodzicowi bądź opiekunowi faktycznemu dziecka. Tym samym nie jest bezpośrednio przeznaczone dla opiekunów niesamodzielnymi osobami starszymi, choć praktyka pokazuje, że coraz częściej stanowi wsparcie właśnie opiekunów niesamodzielnymi seniorów. Istotnym jest ponadto, iż świadczenie to podlega corocznej waloryzacji i w roku 2023, zgodnie z obwieszczeniem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 1 listopada 2022 w sprawie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego w roku 2023, będzie wynosić 2458 zł miesięcznie (M. P. 2022.1070). Tym samym od 1 stycznia 2023 r. odnotowano wzrost wysokości świadczenia od wskazanej w ustawie wartości bazowej (tj. 1300 zł) o 89,07%, co stanowi relatywnie duży odsetek, przy czym w kontekście rosnącej inflacji, radykalnego wzrostu kosztów życia i opieki nad osobami z niepełnosprawnościami, nie jest to suma wystarczająca na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych (w tym zaopatrzenia w leki i zapewnienia usług rehabilitacyjnych).

Zauważyć należy, że w wielu przypadkach, kiedy o świadczenie ubiega się zstępny, na którym ciąży obowiązek alimentacyjny (zgodnie z art. 128 oraz art. 129 § 1 ustawy z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1359 ze zm.), tj. dziecko opiekujące się rodzicem w podeszłym wieku, który nie miał orzeczonej niepełnosprawności do 25 roku życia, organy podejmują decyzję odmowną uzasadniając ją faktem powstania niepełnosprawności już po ukończeniu 25 roku życia. Nadmienić jednocześnie należy, iż Trybunał Konstytucyjny uznał już w 2014 r. niekonstytucyjność uzależnienia decyzji o przyznaniu opiekunowi świadczenia pielęgnacyjnego od tego, czy niepełnosprawność powstała w dzieciństwie, czy też w wieku dorosłym oraz od tego, czy rezygnujący z pracy zarobkowej opiekun ma prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13). W jednej ze spraw (wyrok WSA w Lublinie, sygn. akt. II SA/Lu 117/17) w omawianej wyżej materii wypowiedział się również Rzecznik Praw Obywatelskich stojąc na stanowisku, że „opiekujący się niepełnosprawnym w stopniu znacznym ojcem jest osobą uprawnioną do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, a posiadanie uprawnienia do specjalnego zasiłku opiekuńczego nie może skutkować odmową przyznania świadczenia pielęgnacyjnego”².

Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie odniósł się do omawianego wyżej problemu w 2022 roku w Piśmie pro-

cesowym skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego (Pismo procesowe RPO, 2022) zarzucając art. 17 ust. 1 u.s.r. uzależniającemu otrzymanie świadczenia pielęgnacyjnego od rezygnacji z zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej niezgodność z art. 69, art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 (Pismo procesowe RPO, 2022). Tym samym zauważyć można, iż związane z przyznawaniem świadczenia pielęgnacyjnego kwestie sporne zauważają nie tylko osoby, których to bezpośrednio dotyczy, ale także stojąca na straży praw obywatela administracja centralna.

R. Babińska-Górecka wskazuje na jeszcze jeden problem dotyczący świadczenia pielęgnacyjnego (czyli środka zmierzającego do zapewnienia długoterminowej opieki), mianowicie brak różnicowania wysokości świadczenia w zależności od rodzaju i zakresu świadczonej opieki oraz potrzeb osoby z niepełnosprawnością (w tym także niesamodzielnymi seniorów). Autorka wskazuje ponadto na brak precyzyjnej definicji niesamodzielnosci (ukształtowanej wzorem niepełnosprawności według stosownych stopni) (Babińska-Górecka, 2021, s. 3–11), co zgodnie z treścią dokumentu *Polityka społeczna wobec osób starszych do 2030 roku. Bezpieczeństwo – uczestnictwo – solidarność* ma zostać uregulowane. O takiej potrzebie świadczy również fakt, że prawo do świadczenia nie jest zależne od wkładu jednostki, powinno więc być rozdzielane z zastosowaniem sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) – zgodnie z potrzebami beneficjentów (Babińska-Górecka, 2021, 3–5). Autorka słusznie zauważyła, iż obecnie z takiej samej formy wsparcia (tj. jednakowej wysokości kwoty świadczenia) korzystają opiekunowie osób wymagających całodobowego wsparcia oraz opiekunowie osób wymagających zwiększonego wsparcia (np. w zakresie wykonywania codziennych czynności – przy czym taka forma dotyczy przede wszystkim osób starszych) (Babińska-Górecka, 2021a, s. 307).

W druku senackim nr 273 z 20 listopada 2020 r. uzasadniającym proponowane zmiany ustawy o świadczeniach rodzinnych w kierunku umożliwienia podejmowania zatrudnienia przez osoby uprawnione do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego widnieje stwierdzenie, iż „aktualnie obowiązujące przepisy, wykluczają możliwość wykonywania jakiejkolwiek pracy przez osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne, co skutkuje pogłębianiem ich izolacji oraz ich stopniowym wykluczeniem z rynku pracy”, co w konsekwencji może prowadzić nie tylko do zawodowej, ale też społecznej degradacji opiekuna (druk senacki nr 273)³. Ponadto w wielu sytuacjach kwota świadczenia nie jest wystarczająca na pokrycie kosztów utrzymania, leczenia, rehabilitacji osoby z niepełnosprawnością oraz opiekuna. Zważywszy na nowe formy świadczenia pracy, które zostały upowszechnione w wyniku pandemii, tj. praca zdalna, uzasadnienie braku kolizji w zakresie świadczenia opieki i podejmowania dodatkowego zatrudnienia (w niepełnym wymiarze czasu pracy) wydaje się być tym bardziej uzasadnione. Wprawdzie druk odwołuje się przede wszystkim do sytuacji eko-

nomicznej, psychologicznej oraz społeczno-zawodowej opiekunów niesamodzielnymi dziećmi, jednak z analogicznymi dylematami i problemami borykają się opiekunowie niesamodzielnymi osobami starszymi.

O wadze problemu potrzeby rozszerzenia form zabezpieczenia opiekunów osób niesamodzielnymi, świadczy fakt, że 17 lutego 2021 r. do Sejmu wpłynął wraz z uzasadnieniem projekt zwiększenia wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów poprzez ustalenie świadczeń w powiązaniu z minimalnym wynagrodzeniem za pracę; zniesienia zakazu podejmowania jakiejkolwiek pracy zarobkowej w przypadku ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne (druk nr 995) 4. Obecnie (stan na kwiecień 2023 r.) druk jest po pierwszym czytaniu, z kolei 12 kwietnia 2022 r. wpłynęło stanowisko rządu, zgodnie z którym: „z uwagi na szczególnie skomplikowany charakter regulowanej materii dotyczącej praw osób niepełnosprawnych aktualnie trwają intensywne prace koncepcyjno-analityczne nad reformą systemu orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, których celem jest opracowanie rozwiązań stanowiących podstawę utworzenia jednolitego systemu orzecznictwa dla wszystkich obywateli”, przy czym w podsumowaniu swojego stanowiska Rada Ministrów negatywnie oceniła projekt poselski⁵.

Należy jednocześnie odnotować, że w przypadku poselskiego projektu uwaga skupiona jest przede wszystkim na opiekunach osób z niepełnosprawnościami. Z kolei w przypadku niesamodzielnymi osobami starszymi niepełnosprawność powstała po ukończeniu 25 roku życia, co oznacza za w dalszym ciągu opiekunowie niesamodzielnymi seniorów, którzy zrezygnowali z zatrudnienia, by wspierać swoich bliskich będą mieli utrudnioną drogę do uzyskania świadczenia. Z kolei przemiany demograficzne związane ze starzeniem się społeczeństwa i koniecznością zwiększenia opiekuńczego potencjału rodzin będą w sposób znaczący determinować zwiększenie odsetka osób, które będą zmuszone do rezygnacji z zatrudnienia celem opieki nad niesamodzielnymi seniorem – członkiem rodziny. Również R. Babińska-Górecka zwraca uwagę, że przemiany demograficzne nie są spójne z założeniami ustawodawcy w zakresie nabywania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego (Babińska-Górecka, 2021, s. 7). W dalszym ciągu pozostaje i zapewne (z uwagi na opinię Rządu w sprawie poselskiego projektu o zmianie u. s. r) w najbliższych latach pozostanie niemożność podjęcia zatrudnienia z powodu sprawowania opieki nad osobą niesamodzielną.

Trudności socjalno-bytowe oraz liczne ograniczenia ekonomiczne dotyczą nie tylko osoby, która stała się niesamodzielną, ale też pozostałych członków rodziny, w tym przede wszystkim opiekuna, który rezygnuje z zatrudnienia celem świadczenia opieki. Z kolei konsekwencją braku rezygnacji z zatrudnienia jest w wielu przypadkach konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów, np. w związku z korzystaniem z zewnętrznych usług opiekuńczych na czas aktywności zawodowej opiekuna (Bakalarczyk, 2018).

Nowelizacja ustawy o świadczeniach rodzinnych z 2012 r. doprowadziła do powstania tzw. wykluczonych opiekunów niepełnosprawnych osób dorosłych którzy, aby otrzymać wsparcie (tj. specjalny zasiłek opiekuńczy) byli zmuszeni do rezygnacji z zatrudnienia oraz udowodnienia, że rezygnacja z pracy nastąpiła na skutek konieczności sprawowania opieki (warunek zniesiono w styczniu 2015 r.). Bardzo ważną konsekwencją nowelizacji z 2012 r. było pozbawienie wykluczonych opiekunów tytułu do ubezpieczeń emerytalno-rentowych i zdrowotnego, bowiem utracili oni prawa do oskładkowanych świadczeń. W konsekwencji ich zabezpieczenie społeczne zostało znacznie ograniczone nie tylko w odniesieniu do bieżących środków, ale przede wszystkim w zakresie zdrowotnym i emerytalno-rentowym (Bakalarczyk, 2016).

Najwyższa Izba Kontroli w raporcie dotyczącym wyników kontroli świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania wskazała, że usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania są czterokrotnie tańsze od opieki stacjonarnej, co w konsekwencji stwarza możliwość objęcia nimi większej liczby potrzebujących, nie stwarzają także samorządom ograniczeń lokalowych (NIK, 2018). NIK wyraźnie wskazuje na plany deinstytucjonalizacji, o czym wspomniano już we wstępie. Deinstytucjonalizacja będzie skutkowała koniecznością zwiększenia potencjału opiekuńczego rodzin i liczby opiekunów. W wielu przypadkach, kiedy opieka jest sprawowana przez członka rodziny, jest to związane z czasowym przerwaniem pracy zawodowej, co może się przełożyć na trudności w powrocie na rynek pracy po zakończeniu opieki. Ponadto przerwanie aktywności zawodowej, o czym już wspomniano, wiąże się z przerwą w składkach emerytalnych, co skutkuje zmniejszeniem przyszłego świadczenia emerytalnego opiekuna.

Zważywszy na prognozy demograficzne wskazujące na dalszą systematyczną dynamikę wzrostu liczby osób starszych, można się jednocześnie spodziewać wzrostu liczby osób starszych, których świadczenie emerytalnie nie osiągnie nawet wysokości emerytury minimalnej. Jest to konsekwencja obniżenia wieku emerytalnego, co z kolei spowodowało brak zgromadzenia minimalnego stażu pracy na skutek wystąpienia o świadczenie emerytalne po osiągnięciu ustawowego wieku (Iwański & Szafranek, 2022). Wprawdzie pobierane świadczenia podlegają obowiązkowi opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne, jednak zbierany w ten sposób kapitał emerytalny, przy wzroście cen i wysokiej inflacji, nie zapewni opiekunom niesamodzielnym osób starszych świadczenia w wysokości umożliwiającej zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych (w tym kosztów zakupu niezbędnych w okresie starości leków).

Podsumowanie

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje ponadto, iż świadczenia pielęgnacyjne nie przyznaje się za samą opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, bowiem wynika ona z prawnego oraz moralnego obowiązku. Świadczenie przyznaje się, kiedy zachodzi faktyczny brak możliwości podjęcia lub rezygnację z zatrudnienia z powodu konieczności sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny (Pismo procesowe RPO, 2022). Rzecznik słusznie odwołuje się do obowiązku moralnego opieki nad niesamodzielnym członkiem rodziny, przy czym nie każda zobowiązana do tego osoba będzie taki obowiązek realizowała. Część zstępnych kosztem „obowiązku moralnego” położy nacisk na zabezpieczenie swojej sytuacji emerytalnej i w konsekwencji doprowadzi do sytuacji, w której brak realizacji opieki będzie generował wyższe świadczenia emerytalne, niż w przypadku osób rezygnujących z zatrudnienia i pobierających wyłącznie świadczenie pielęgnacyjne.

Aktualnie jako główne kryterium decydujące o możliwości uzyskania omawianych w artykule form wsparcia dla opiekunów jest wiek, w którym powstała niepełnosprawność podopiecznego, nie zaś wiek podopiecznego w okresie sprawowania opieki nad nim. Opiekunowie osób, których niepełnosprawność powstała przed 18, lub 25 rokiem życia stanowią grupę uprzywilejowaną, co z uwagi na przemiany demograficzne nie jest dobrym rozwiązaniem i wymaga ponownego zrewidowania.

Wydaje się, że obecny stan prawny wprowadzający bezwzględny zakaz łączenia pracy zawodowej z pobieraniem świadczenia pielęgnacyjnego, w kontekście starzenia się społeczeństwa i nieuniknionych zmian demograficzno-społecznych nie znajduje obecnie wystarczającego uzasadnienia. Ponadto, po uwzględnieniu zmian sposobów sprawowania pracy i wprowadzenia możliwości realizacji pracy w formie zdalnej (bez konieczności opuszczenia domu, przy użyciu nowoczesnych technologii i środków komunikowania się na odległość) istnieje możliwość swobodnego dostosowania czasu do działań opiekuńczych, bez uszczerbku dla ich jakości. Tym bardziej zdumiewa fakt, iż poselski projekt wprowadzenia zmian w tym zakresie został przez rząd zaopiniowany negatywnie. Warto jednocześnie nadmienić, że nawet jeżeli w praktyce łączenie pracy (np. w ramach umowy o dzieło) z pobieraniem świadczenia pielęgnacyjnego nie przełożyłoby się bezpośrednio na wzrost składek emerytalnych, to jednak stały kontakt z rynkiem pracy zwiększyłby możliwości powrotu opiekuna do życia zawodowego po zakończeniu sprawowania opieki, jak również przełożył się na poprawę jego samooceny i stanu psychicznego, co w sytuacjach sprawowania długotrwałej opieki ma niebagatelne znaczenie.

Przypisy/Notes

- ¹ <https://www.gov.pl/web/rodzina/specjalny-zasilek-opiekunczy> (pobrano dnia: 6.01.2023).
- ² <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przystapil-do-sprawy-mezczyzny-ktory-opiekuje-sie-ojcem-i-nie-dostal-swadczenia-pielgnacyjnego> (pobrano dnia: 5.01.2023).
- ³ Druk senacki nr 273, <https://www.senat.gov.pl/prace/druki/?nr=273&kadencja=10> (pobrano dnia: 5.01.2023).
- ⁴ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk nr 995), <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=995> (pobrano dnia: 5.01.2023).
- ⁵ Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk nr 995), <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=995> (pobrano dnia: 5.01.2023).

Bibliografia/References

- Babińska-Górecka, R. (2021). Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego a kierunki rozwoju regulacji prawnej świadczeń pieniężnych związanych z potrzebą długoterminowej pomocy, opieki i pielęgnacji. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* (7), 3–11. DOI: 10.33226/0032-6186.2021.7.1
- Babińska-Górecka, R. (2021a). Wybrane problemy związane z zapewnieniem opieki i pielęgnacji osobom niesamodzielnym przez polski system zabezpieczenia społecznego. Uwagi de lege lata i de lege ferenda. W: R. Babińska-Górecka & In. *Prawo pracy i prawo socjalne: teraźniejszość i przyszłość; Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Herbertowi Szurgaczowi*. E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego
- Bakalarczyk, R. (2016). Wybrane problemy zabezpieczenia społecznego osób opiekujących się niesamodzielnymi bliskimi – wyzwania dla Sejmu VIII kadencji. *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka*, (3), 43–66.
- Bakalarczyk, R. (2018). Prawo rodzin opiekujących się niesamodzielnymi bliskimi do zabezpieczenia socjalnego – szanse i bariery jego realizacji. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 40, 13–35.
- Druk sejmowy nr 3130, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-1189-2023/\\$file/9-020-1189-2023.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-1189-2023/$file/9-020-1189-2023.pdf) (pobrano dnia: 20.04.2023)
- Druk senacki nr 273, <https://www.senat.gov.pl/prace/druki/?nr=273&kadencja=10> (pobrano dnia: 5.01.2023)
- Eurostat. (2022). *Demographic balances and indicators by type of projection*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/proj_19ndbi/default/table?lang=en (pobrano dnia: 3.01.2023).
- GUS. (2022). *Raport zawierający wstępne wyniki NSP 2021*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/raport-zawierajacy-wstepne-wyniki-nsp-2021,6,1.html> (pobrano dnia: 3.01.2023).
- Iwański, R. (2016). *Opieka długoterminowa nad niesamodzielnymi osobami starszymi*, Wydawnictwo Cedewu.
- Iwański, R. Szafranek, A. (2022). Znaczenie i rola zasiłków stałych jako formy wsparcia osób starszych. *Polityka Społeczna*, (5–6), 1–7. DOI:10.5604/01.3001.0015.8875
- NIK (2018). Informacja o wynikach kontroli. Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/17/043/>
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk nr 995). <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=995> (pobrano dnia: 5.01.2023)
- RPO. (2023). RPO przystąpił do sprawy mężczyzny, który opiekuje się ojcem i nie dostał świadczenia pielęgnacyjnego. Argumenty prawne Rzecznika <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przystapil-do-sprawy-mezczyzny-ktory-opiekuje-sie-ojcem-i-nie-dostal-swadczenia-pielgnacyjnego> (pobrano dnia: 5.01.2023)
- Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk nr 995). <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=995> (pobrano dnia: 5.01.2023)
- Uchwała nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. BEZPIECZEŃSTWO – UCZESTNICTWO – SOLIDARNOŚĆ, M.P. 2018 poz. 1169.
- Założenia długofalowej polityki senioralnej w Polsce na lata 2014–2020 (2013), Warszawa. <http://senior.gov.pl/source/Zalozenia%20Dugofalowej%20Polityki%20Senioralnej.pdf> (pobrano dnia: 3.01.2023)

Anna Szafranek, doktor nauk humanistycznych w zakresie socjologii, specjalizacja: gerontologia społeczna, adiunkt w Katedrze Prawa i Administracji, na Wydziale Nauk Społecznych i Humanistycznych Akademii Nauk Stosowanych w Łomży, Kierownik Zakładu Administracji, nauczyciel akademicki, mediator wpisany na listę mediatorów stałych przy Sądzie Okręgowym w Łomży, członek zespołu badawczego w ramach trzech projektów międzynarodowych z programu DAPHNE III podejmujących tematykę przemocy względem starszych kobiet, autorka/współautorka ponad 60 publikacji naukowych oraz licznych raportów badawczych

Anna Szafranek, PhD in Sociology, specialisation: Social Gerontology, adjunct in the Department of Law Sciences, Faculty of Social Sciences and Humanities at the Łomża State University of Applied Sciences, member of the Polish research group within three international projects DAPHNE III covering the topic of violence towards elderly women, author/co-author of numerous publications in the field of gerontology, laureate in two contests organized by Polish Gerontological Society for the best master degree thesis and PhD thesis in the field of gerontology and geriatric.