t. LXIV, nr 12/2023 DOI 10.33226/0032-6186.2023.12.5

Prof. dr hab. Gertruda Uścińska
Uniwersytet Warszawski
ORCID:0000-0001-7379-5156
e-mail: g.uscinska@uw.edu.pl

Nowe rozwiązanie wspierające osoby z niepełnosprawnościami – ustawa z 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym

New solutions for persons with disabilities – the Act of 7 July 2023 on the support allowance

Streszczenie
W polskim systemie wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami nie było dotychczas formy pomocy przyznawanej bezpośrednio osobom niesamodzielnym w celu sfinansowania lub dofinansowania niezbędnego im wsparcia w codziennym funkcjonowaniu. Uchwalona 7 lipca 2023 r. ustawa o świadczeniu wspierającym wprowadza takie rozwiązanie i jednocześnie zmienia uprawnienia dotychczasowych opiekunów tych osób, dając im m.in. prawo do zarobkowania i zapewniając ochronę praw nabytych. W artykule przedstawiono przesłanki przygotowania projektu ustawy o świadczeniu wspierającym oraz jej zasadnicze zapisy. Opisano cechy charakterystyczne wprowadzonego świadczenia jako elementu uzupełniającego system pomocy osobom niepełnosprawnym. Omówiono zmiany, jakie dotyczyć będą świadczeń i uprawnień dla dotychczasowych opiekunów osób niesamodzielnych. Wskazano także na oceny niektórych zasad zawartych w omawianej ustawie obecne w dyskursie publicznym.

Słowa kluczowe
osoby z niepełnosprawnościami, potrzeba wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, świadczenie wspierające, opiekunowie osób z niepełnosprawnościami, świadczenia dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami

Abstract
The Polish support system for dependent persons did not provide a form of financial assistance granted directly to a dependent person, supporting his or her everyday functioning. The Act of 7 July 2023 on support allowance introduces such a solution, but also modifies the entitlements of current carers of these persons, who will from now on be able to work without a loss of a benefit, and ensures protection of acquired rights. The article analyses the premises for the adoption of the legal instrument and its essential provisions. The main features of the newly introduced element of the system of assistance for persons with disabilities were presented. The article also describes the changes to benefits and entitlements for existing carers of dependent persons. Public discourse on some elements of the act was also indicated.

Keywords
persons with disabilities, need for special care in everyday life, support allowance for persons with disabilities, carers of persons with disabilities, benefits for carers of persons with disabilities

JEL: H53, K10, K36

Wprowadzenie

Polski system wsparcia osób z niepełnosprawnościami składa się z wielu instrumentów o różnym charakterze. Wielość i różnorodność rozwiązań można uznać za jego zaletę, gdyż odpowiadają one na różne potrzeby i umożliwiają w pewnym zakresie indywidualizację udzielanej pomocy (Mędrzycki, Małecka-Łyszczek, 2021; Uścińska, 2021). Są to jednak także cechy utrudniające monitorowanie oraz ocenę skuteczności i efektywności oferowanego wsparcia[1]. Charakterystycznym elementem funkcjonującego w Polsce systemu wsparcia tej grupy osób jest jego podział na relatywnie wąski zakres instrumentów przyznawanych osobie z niepełnosprawnością i szerszy zakres pomocy adresowanej do ich opiekunów.

W dniu 7 kwietnia 2023 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o świadczeniu wspierającym. Złożony został razem z projektem rozporządzenia w sprawie usta-

creative commons Uznanie autorstwa 3.0 Polska

lania poziomu potrzeby wsparcia, którego ocena decyduje o prawie do świadczenia. Do treści przyjętego przez Sejm projektu uwagi zgłosiły sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny – która wprowadziła istotne zmiany do projektu – oraz senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej[2]. Ustawa została uchwalona 7 lipca 2023 r. (Dz.U. 2023, poz. 1429), a jej rozwiązania wejdą w życie od 1 stycznia 2024 r.[3]

Ustawa wprowadza nowe, tytułowe świadczenie, ale też – w drodze zmian w wielu funkcjonujących aktualnie regulacjach ustawowych – ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania innych rozwiązań wchodzących do systemu wspierania osób z niepełnosprawnościami, w tym dla zasad korzystania ze świadczeń dla opiekunów tych osób.

Pytanie badawcze jest następujące: czy i w jakim zakresie nowe świadczenie poprawia indywidualną sytuację osób z niepełnosprawnościami.

Przesłanki przygotowania projektu ustawy o świadczeniu wspierającym

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, uzasadniając potrzebę wprowadzenia proponowanego wsparcia wskazuje, że przedłożony projekt jest m.in. formą realizowania priorytetów „Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030" (M.P. 2021, poz. 218). Zapowiedziano w niej także modyfikację systemu świadczeń dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami oraz uzależnienie wielkości udzielanego wsparcia od indywidualnych potrzeb tych osób.

Projekt ustawy o świadczeniu wspierającym przygotowywany był przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Rozwiązania przyjęte w projekcie były konsultowane w trybie roboczym z reprezentantami organizacji społecznych działających na rzecz tej grupy obywateli, których kluczowym obszarem aktywności jest zapewnienie odpowiedniej opieki i asysty osobom o ograniczonych możliwościach samodzielnej egzystencji, wymagającym wsparcia w codziennym funkcjonowaniu. Przygotowane i przedstawione w projekcie ustawy rozwiązania są odpowiedzią na część postulatów środowiska osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin, zgłaszanych w trakcie protestów prowadzonych w 2018 r. oraz w marcu i kwietniu 2023 r. w Sejmie.

Wśród sygnalizowanych wówczas oczekiwań wskazywano głównie na kwestie braku systemowych rozwiązań pozwalających na finansowanie opieki niezbędnej osobom niesamodzielnym, na nadmierne obciążenia rodzinnych opiekunów osób niesamodzielnych, na konieczność poprawy sytuacji dochodowej rodzin z osobami o ograniczonej sprawności, w tym głównie zniesienia zakazu pracy zarobkowej opiekunów pobierających świadczenie pielęgnacyjne[4]. Oczekiwaniem protestujących było też ustawowe rozwiązanie problemu asystencji osobistej dla osób z niepełnosprawnościami, która przede wszystkim zwiększyłaby możliwości funkcjonowania tych osób we wszystkich obszarach życia społeczno-gospodarczego i w życiu prywatnym, ale także m.in. odciążyłaby nieformalnych opiekunów, pozwalając im np. na podjęcie działalności zarobkowej i – w różnym zakresie – uniezależnienie się od pomocy społecznej.

W Kancelarii Prezydenta RP trwają prace nad przygotowaniem, we współpracy z Ministerstwem Rodziny i Polityki Społecznej, projektu ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami[5]. Istotne jest, aby projektowane rozwiązania były spójne z regulacjami przyjętymi w ustawie o świadczeniu wspierającym i wpisywały się w kierunki wsparcia osób niepełnosprawnych przyjęte w tej ustawie. Jest to również oczekiwanie wyrażane przez środowiska osób z niepełnosprawnościami.

Świadczenie wspierające – uprawnieni

Świadczenie wspierające to nowy rodzaj pomocy finansowej, adresowanej bezpośrednio do pełnoletnich[6] osób z niepełnosprawnością. Ma ono charakter świadczenia celowego, które ma służyć częściowemu pokryciu wydatków ponoszonych na zaspokajanie szczególnych potrzeb życiowych uprawnionych (art. 3 pkt. 1). Świadczenie to można zaliczyć do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych (Uścińska, 2021, s. 387–400).

Zaadresowanie świadczenia bezpośrednio do osób z niepełnosprawnościami wychodzi naprzeciw zaleceniom Karty Praw Osób Niepełnosprawnych (Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, M.P. nr 50, poz. 475), w której podkreśla się kluczowe znaczenie upodmiotowienia tej zbiorowości dla właściwej realizacji jej praw.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że świadczenie wspierające skonstruowano w sposób pozwalający na różnicowanie jego wysokości przez uwzględnienie indywidualnych potrzeb osób niepełnosprawnych. Potrzeby te będą określane na podstawie tzw. oceny funkcjonalnej, przeprowadzanej z użyciem wystandaryzowanych narzędzi. Ocena ta będzie dokonywana w odniesieniu do każdego rodzaju niepełnosprawności (fizycznej, sensorycznej, intelektualnej i psychicznej). Szczegółowe standardy w zakresie ustalania potrzeby wsparcia i jej poziomu, w tym kryteria oceny stosowane w procesie wydawania decyzji o ustaleniu poziomu potrzeby wsparcia, jak również narzędzia do dokonywania tej oceny, zostaną określone w rozporządzeniu wydanym przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej (zgodnie z delegacją zawartą w art. 6b[6] ust. 4 pkt 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych).

W trakcie przygotowywania niniejszego artykułu prace nad wskazanym rozporządzeniem nie zostały zakończone. W przekazanym do konsultacji publicznych 31 października 2023 r. projekcie rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w sprawie ustalania poziomu potrzeby wsparcia[7] został określony wzór formularza w zakresie ustalania poziomu potrzeby wsparcia. Formularz ten zawiera między innymi wykaz czynności związanych z obszarami codziennego funkcjonowania, które będą podlegały ocenie, opisy tych czynności, ro-

dzaje wymaganego wsparcia i określenie jego częstotliwości dla każdej z tych czynności.

Można przyjąć, że stosowanie przez specjalistów do spraw ustalania poziomu potrzeby wsparcia wystandaryzowanego narzędzia zapewni ujednolicenie oceny okoliczności dotyczących stanu funkcjonowania osoby badanej, a także kompleksowe udokumentowanie wyników czynności oceniających służących określeniu potrzeby wsparcia i jej poziomu, które – według wskazanego projektu rozporządzenia – będą obejmowały: obserwację, wywiad bezpośredni oraz ocenę funkcjonowania.

O świadczenie wspierające mogą ubiegać się – składając stosowny wniosek – wszystkie osoby pełnoletnie posiadające orzeczenie o niepełnosprawności albo orzeczenie traktowane na równi z orzeczeniem o niepełnosprawności.

Cechą charakterystyczną zaproponowanych w ustawie rozwiązań jest uzupełniający, a nie alternatywny charakter. Świadczenie wspierające, jak wspomniano wcześniej, jest nowym świadczeniem w systemie zabezpieczenia społecznego, nie zastępuje żadnego z dotychczas wdrożonych instrumentów pomocowych dla osób z niepełnosprawnościami. Będzie funkcjonować równolegle, łącznie z innymi elementami systemu wsparcia adresowanego do tych osób. Co ważne, nie wpływa w żaden sposób na prawo lub wysokość innych świadczeń pieniężnych przysługujących osobom niepełnosprawnym, przykładowo może być pobierane łącznie z rentą socjalną, ze świadczeniem uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Przysługuje ono bez względu na dochód osoby niepełnosprawnej, jest zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Celem tego świadczenia, jak wskazano w art. 3 ust. 1 ustawy o świadczeniu wspierającym, jest udzielenie osobom niepełnosprawnym pomocy służącej częściowemu pokryciu wydatków związanych z zaspokajaniem szczególnych potrzeb życiowych, czyli poprawa sytuacji materialnej tej grupy społecznej.

Istotną kwestią, którą należy zauważyć przy okazji wprowadzania zmian systemowych w regulacjach kierowanych wobec osób niepełnosprawnych, jest wpływ, jaki mogą one mieć na rynek pracy tej grupy osób. Temat aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych jest bardzo złożony. Przyczyn niskiej aktywności zawodowej tej grupy osób należy upatrywać w wielu źródłach – zarówno po stronie pracodawców, samych osób niepełnosprawnych, jak i rozwiązań instytucjonalnych.

Rozpatrując aspekt wpływu nowego świadczenia na rynek pracy osób niepełnosprawnych, w pierwszej kolejności należy podkreślić to, że rozwiązania wprowadzone na mocy ustawy o świadczeniu wspierającym bezpośrednio wpływają na możliwość aktywności zawodowej opiekunów osób niepełnosprawnych, tj. w przypadku opiekunów osób do 18 roku życia, którzy będą mieli ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego – będą oni mieli możliwość podejmowania pracy zarobkowej bez żadnych ograniczeń (zarówno dochodowych, czy wymiaru zatrudnienia).

Natomiast ocena, czy i w jakim stopniu wsparcie w postaci nowego świadczenia będzie miało wpływ na aktywność zawodową samych osób niepełnosprawnych, będzie możliwa po pewnym czasie funkcjonowania nowych rozwiązań. W tym kontekście – z uwagi na wprowadzenie nowego rodzaju oceny, tj. potrzeby wsparcia wynikającej z funkcjonowania osoby z niepełnosprawnością – istotne jest, do jakiej grupy osób niepełnosprawnych trafi wsparcie w postaci nowego świadczenia. Na marginesie należy zaznaczyć, że ustawodawca, odnosząc się do wpływu nowych regulacji na rynek pracy, wskazał jedynie na grupę opiekunów osób niepełnosprawnych[8] jako na potencjalne osoby, wobec których rozwiązania te mogą mieć wpływ na aktywność zawodową.

Świadczenie wspierające będzie przysługiwało zarówno obywatelom polskim, jak i cudzoziemcom zamieszkującym w Polsce – zgodnie z zasadami koordynacji zabezpieczenia społecznego w ramach UE i EOG – oraz innym grupom cudzoziemców legalnie przebywającym na terenie Polski na podstawie przepisów określonych w ustawie o cudzoziemcach (Dz.U 2023, poz. 519, 185 i 547).

Świadczenie wspierające będzie przyznawane osobom z niepełnosprawnościami, które spełniają jednocześnie następujące warunki:

- ❒ są osobami pełnoletnimi,
- ❒ posiadają decyzję ustalającą poziom potrzeby wsparcia,
- ❒ których potrzeba wsparcia została określona na poziomie co najmniej 70 punktów w 100-punktowej skali potrzeby wsparcia[9] (art. 3 pkt 2).

Szacowana liczba osób, która otrzyma uprawnienia do świadczenia wspierającego, to około 500 tys.[10]. Świadczenie będzie wdrażane w 3 etapach (od 1 stycznia 2024 r. do 1 stycznia 2026 r.) dla kolejnych grup osób niepełnosprawnych, w zależności od liczby punktów określających poziom potrzeby wsparcia ustalonych w decyzji wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności.

Zgodnie z przepisami ustawy o świadczeniu wspierającym prawo do tego świadczenia mają osoby pełnoletnie. Natomiast dzieci i niepełnoletnia młodzież z ograniczeniami sprawności oraz ich opiekunowie pozostali w dotychczasowym systemie pomocy. Warto jednak podkreślić, że w systemie świadczeń dla opiekunów osób niepełnoletnich wprowadzono również istotne zmiany, o których jest mowa w dalszej części tekstu.

Określenie potrzeby wsparcia

Potrzeba wsparcia, stanowiąca podstawę przyznawania prawa do świadczenia wspierającego, została zdefiniowana w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 2023 poz. 519, 185 i 547) jako „następstwo braku lub utraty autonomii fizycznej, psychicznej, intelektualnej lub sensorycznej" (art. 4b). Do ustalenia poziomu potrzeby wsparcia bierze się pod uwagę zdolność do samodzielnego wykonywania określonych czynności życia codziennego oraz rodzaj niezbędnego wsparcia. Ocena w powyż-

szym zakresie jest dokonywana z uwzględnieniem wieku oraz rodzaju ograniczeń sprawności (fizycznej, psychicznej, intelektualnej lub sensorycznej)[11].

Szczegółowe standardy w zakresie ustalania potrzeby wsparcia i jej poziomu, dotyczące wykonywania określonych czynności związanych z obszarami codziennego funkcjonowania, zostaną określone w rozporządzeniu wydanym przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej (zgodnie z delegacją zawartą w art. 6b[6] ust. 4 pkt 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych).

Według rozwiązań przedstawionych w projekcie tego rozporządzenia, który 31 października 2023 r. został przekazany do konsultacji publicznych (tj. projekt rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 31 października 2023 r. w sprawie ustalania poziomu potrzeby wsparcia), w katalogu czynności związanych z obszarami codziennego funkcjonowania, które będą podlegały ocenie przy ustalaniu potrzeby wsparcia, wymieniono 32 takie czynności. Wskazano również, że przy ocenie zdolności osoby zainteresowanej do samodzielnego wykonywania czynności związanych z obszarami codziennego funkcjonowania uwzględniana będzie:

- ❒ zdolność osoby zainteresowanej do świadomego i samodzielnego zainicjowania wykonania czynności;
- ❒ zdolność osoby zainteresowanej do celowego, efektywnego i bezpiecznego wykonywania czynności w standardowym czasie, uwzględniając wiek osoby zainteresowanej;
- ❒ zdolność osoby zainteresowanej do kontrolowania wykonywania czynności od początku do końca;
- ❒ konieczność wsparcia przez inną osobę lub technologię wspomagającą;
- ❒ okoliczności związane z niepełnosprawnością osoby zainteresowanej;
- ❒ nadmierna troska ze strony innych osób;
- ❒ utrwalenie stanu zdrowia, w którym znajduje się osoba zainteresowana.

W projekcie rozporządzenia zdefiniowano również rodzaje wymaganego wsparcia (nadzór, częściowa współpraca, całkowita substytucja, wsparcie specjalne) oraz ich częstotliwość, które będą ustalane w przypadku stwierdzenia, że dana osoba wymaga wsparcia.

Odniesienie się w sposób szczegółowy do rozwiązań dotyczących oceny dokonywanej dla celów wydania decyzji o ustaleniu potrzeby wsparcia i jej poziomu będzie możliwe po ustaleniu ostatecznego kształtu przepisów, tj. po zakończeniu procesu legislacyjnego wymienionego rozporządzenia.

Celem udzielenia wsparcia przez inną osobę lub technologię wspomagającą jest zwiększenie lub utrzymanie niezależności osoby niepełnosprawnej.

Podobnie jak świadczenia rodzinne (ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 390, 658, 852, 1429), świadczenie wspierające nie przysługuje osobom z niepełnosprawnościami przebywającym w instytucjach zapewniających im całodobową opiekę i utrzymanie (w placówkach opiekuńczych, leczniczych, pielęgnacyjnych, domach pomocy społecznej, w zakładach karnych i innych). Nie przysługuje też osobom uprawnionym do świadczenia o podobnym charakterze lub do świadczenia na pokrycie wydatków związanych z opieką za granicą (chyba że umowy dwustronne dotyczące zabezpieczenia społecznego stanowią inaczej).

Wysokość świadczenia wspierającego

Wysokość świadczenia wspierającego została określona w relacji do wysokości renty socjalnej (od 1 marca 2023 r. do 28 lutego 2024 r. jest to kwota 1588,44 zł brutto), w zależności od liczby punktów określających potrzebę wsparcia. Przy najwyżej ocenionej potrzebie wsparcia, określonej przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności na 95–100 pkt., świadczenie wspierające będzie stanowiło 220% renty socjalnej. W kolejnych, coraz niższych ocenach potrzeby wsparcia (tj. przy ocenach od 94 do 70 pkt.) procent ten jest coraz niższy i przy najniższej liczbie punktów, która uprawnia do wnioskowania o świadczenie wspierające (70–74 pkt.), stanowi on 40% renty socjalnej[12].

Przyznane świadczenie wspierające jest wypłacane w formie bezgotówkowej na numer rachunku bankowego podany we wniosku o świadczenie.

Prawo do świadczenia wspierającego przysługuje od miesiąca, w którym wpłynął wniosek. Jeżeli jednak został on złożony w okresie 3 miesięcy od daty wydania decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia, to prawo do świadczenia ustala się od miesiąca, w którym złożono wniosek o tę decyzję (art. 25 pkt. 1 i 2).

Okres, przez jaki przysługuje prawo do świadczenia wspierającego, upływa w dniu określającym koniec ważności decyzji określającej poziom potrzeby wsparcia.

Przepisy dotyczące nienależnie pobranych świadczeń są sformułowane analogicznie jak ma to miejsce w przypadku innych pozaubezpieczeniowych świadczeń dla rodzin.

Świadczenie wspierające nie podlega egzekucji. Nie będzie też wliczane do dochodu, a więc nie wpłynie na otrzymywanie innych przyznanych już świadczeń czy usług.

Koszty świadczeń wspierających są finansowane z budżetu państwa[13].

Realizacja wypłaty świadczenia wspierającego

Podmiotem właściwym do realizacji świadczenia – ustalenia uprawnień do świadczenia wspierającego i jego wypłaty będzie Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Warunkiem przyznania przez ZUS świadczenia wspierającego będzie posiadanie przez osobę niepełnosprawną decyzji o ustaleniu poziomu potrzeby wsparcia wydanej przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności.

Postępowanie w sprawie przyznania świadczenia realizowane jest w dwóch krokach. **Pierwszy krok to wydanie decyzji o ustaleniu poziomu potrzeby wsparcia przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności.** Decyzja taka wydawana jest na wniosek osoby niepełnosprawnej albo osoby upoważnionej do jej reprezentowania. Wniosek ten składany bę-

dzie – bezpośrednio albo za pośrednictwem powiatowego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności – do wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności. Wnioski będzie można składać od 1 stycznia 2024 r.

Decyzja wydawana jest na okres, na który dana osoba ma ustaloną niepełnosprawność (tj. na czas określony w orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności albo w orzeczeniu traktowanym na równi z orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności), nie dłużej jednak niż na 7 lat.

Decyzja o ustaleniu poziomu potrzeby wsparcia wydana przez wojewódzki zespół ds. orzekania o niepełnosprawności podlega kontroli. Od takiej decyzji przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, który wnosi się do wojewódzkiego zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności. Osoba, która nie zgadza się z wydaną decyzją, może wnieść również odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Zatem w odniesieniu do decyzji o ustaleniu poziomu potrzeby wsparcia – analogicznie jak w przypadku orzeczeń o niepełnosprawności – przewidziano kontrolę sądową, realizowaną przez sądy powszechne.

Niezależnie od wskazanych instrumentów zaskarżenia decyzji przewidziano, że w przypadku zmiany zdolności do samodzielnego wykonywania określonych czynności związanych z codziennym funkcjonowaniem oraz rodzaju wymaganego wsparcia osoba, która posiada już decyzję o ustaleniu poziomu potrzeby wsparcia, może w każdym czasie wystąpić z wnioskiem o wydanie nowej decyzji.

Krok drugi to ustalenie uprawnień do świadczenia wspierającego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Założono całkowitą elektronizację obsługi tego procesu, w tym komunikacji z osobą wnioskującą o świadczenie z wykorzystaniem Platformy Usług Elektronicznych ZUS.

Ustalenie prawa do świadczenia będzie następować na wniosek osoby niepełnosprawnej lub osoby upoważnionej do jej reprezentowania, która posiada wskazaną wyżej decyzję wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności o ustaleniu poziomu potrzeby wsparcia.

Wniosek o ustalenie prawa do świadczenia będzie składany wyłącznie drogą elektroniczną (za pośrednictwem PUE ZUS, bankowości elektronicznej lub portalu EMPATIA) nie wcześniej niż w miesiącu, w którym decyzja o ustaleniu poziomu potrzeby wsparcia stanie się ostateczna. Natomiast informacja o przyznaniu świadczenia będzie udostępniana przez ZUS na profilu informacyjnym (PUE ZUS) osoby ubiegającej się o świadczenie.

Decyzje w sprawie uprawnień do świadczenia wspierającego podlegają kontroli sądowej. Od decyzji przysługuje wnioskodawcy odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

Realizacja zadań Zakładu związana z wykonywaniem powyższych zadań nie musi odbywać się w oddziale Zakładu właściwym dla miejsca zamieszkania wnioskodawcy. Prezes ZUS może bowiem do obsługi tych zadań wyznaczyć inne jednostki organizacyjne (art. 7 i 8).

Ustalając prawo do świadczenia wspierającego, ZUS uwzględnia zarówno informacje przekazane we wniosku, jak i informacje uzyskane lub zweryfikowane z innych rejestrów publicznych (m.in. z bazy PESEL i ewidencji ludności).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych może podejmować rozstrzygnięcia w sprawach świadczenia wspierającego, w tym rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych, na podstawie wyłącznie zautomatyzowanego przetwarzania danych osobowych. Warunkiem koniecznym jest jednak zapewnienie stronie, której dotyczy rozstrzygnięcie, „prawa do otrzymania stosownych wyjaśnień, co do podstaw podjętego rozstrzygnięcia oraz prawa do uzyskania interwencji ludzkiej, do wyrażenia własnego stanowiska i do zakwestionowania takiego rozstrzygnięcia" (art. 13 pkt 10).

Dokumentacja w sprawie świadczeń wspierających gromadzona jest przez ZUS i przechowywana w formie zdigitalizowanej. Jeżeli Zakład udostępnia ją stronom postępowania lub uprawnionym organom, to elektroniczna forma dokumentacji powoduje, że nie wymaga ona uwierzytelnienia w postępowaniu administracyjnym i sądowym, a wydruki dokumentów z systemu informatycznego Zakładu (decyzje, wnioski, wezwania) mają moc taką, jak ich elektroniczne źródło.

Zmiany w świadczeniach dla opiekunów osób niepełnosprawnych

W obecnym stanie prawnym opiekunowie osób niepełnosprawnych pobierający świadczenie pielęgnacyjne, zasiłek dla opiekuna osoby niepełnosprawnej lub specjalny zasiłek opiekuńczy nie mogą w ogóle uzyskiwać dochodów z pracy. Ta zasada jest krytykowana przez środowisko osób niepełnosprawnych i ich rodzin.

Jak uzasadnia Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, proponowane rozwiązania dotyczące świadczenia wspierającego mają, po blisko 9 latach, zrealizować wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2014 r. (sygn. akt K 38/13). Dotychczas rząd realizację wyroku uzależniał od uprzedniej reformy systemu orzekania o niepełnosprawności[14]. Można przyjąć, że zmiany w systemie świadczeń na rzecz osób z niepełnosprawnościami wprowadzone na mocy ustawy o świadczeniu wspierającym stanowią realizację wyroku TK 38/13, który uznał za niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji różnicowanie prawa do świadczeń ze względu na datę powstania niepełnosprawności, tj. jeśli niepełnosprawność powstała w dorosłym życiu, opiekun osoby niepełnosprawnej nie może uzyskać prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Nowe regulacje problem ten rozwiązują w ten sposób, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego zostało uzależnione od wieku osoby niepełnosprawnej, nad którą sprawowana jest opieka (tj. osoby do 18 roku życia). Uchylono natomiast przepis warunkujący przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego od daty powstania niepełnosprawności. Po ukończeniu tego wieku (tj. 18 roku życia) świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje[15], natomiast osoba niepełnosprawna może uzyskać prawo do własnego świadczenia, tj. świadczenia wspierającego. Przyznanie prawa do świadczenia wspierającego nie jest w żaden sposób warunkowane tym, kiedy niepełnosprawność powstała.

Rozwiązania wprowadzone w ustawie o świadczeniach rodzinnych na mocy ustawy o świadczeniu wspierającym zmieniają warunki przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego. Będzie przysługiwało ono z tytułu opieki nad osobą niepełnosprawną do osiągnięcia przez nią 18. roku życia, która ma orzeczenie 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" (dotyczy osób do 16. roku życia) albo „o znacznym stopniu niepełnosprawności" (dotyczy osób od 16. do 18. roku życia).

Zgodnie z postulatami środowiska osób z niepełnosprawnościami świadczenie dla opiekuna sprawującego opiekę nad więcej niż jedną osobą niepełnosprawną będzie podwyższane o 100% na drugą i każdą kolejną osobę pozostającą pod opieką.

Kluczową zmianą wprowadzoną w ustawie o świadczeniach rodzinnych jest umożliwienie opiekunom łączenia bez ograniczeń aktywności zawodowej z pobieraniem świadczenia, bez utraty prawa do świadczenia lub zmniejszania jego wysokości. Wprowadzono też możliwość pobierania przez opiekuna świadczenia pielęgnacyjnego wraz ze świadczeniami emerytalno-rentowymi. Rozszerzono też krąg osób, które mogą ubiegać się o świadczenie pielęgnacyjne z tytułu opieki nad osobą niepełnosprawną. Włączono do nich np. osoby prowadzące rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka i dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Ustawa o świadczeniu wspierającym zapewnia też ochronę praw nabytych opiekunów osób niepełnosprawnych. Ci z nich, którzy do 31 grudnia 2023 r. (czyli przed wejściem w życie prawa do świadczenia wspierającego) uzyskają prawo do świadczeń opiekuńczych (świadczenia pielęgnacyjnego, zasiłku dla opiekuna lub specjalnego zasiłku opiekuńczego), zachowają prawo do tych świadczeń przez okres, na który zostało im ono przyznane, jeśli osoba, nad którą sprawują opiekę, nie zdecyduje się wystąpić z wnioskiem o świadczenie wspierające. Zachowanie prawa do tych świadczeń (na zasadach obowiązujących do końca 2023 r.) będzie możliwe również po otrzymaniu przez osobę, nad którą sprawują opiekę, nowego orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności.

Jednocześnie w ustawie wprowadzono regulacje osłonowe dla opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy utracą prawo do świadczeń opiekuńczych w związku ze skorzystaniem przez osobę, nad którą była sprawowana opieka, ze świadczenia wspierającego. Zapewniono bowiem finansowanie z budżetu państwa składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i zdrowotne opiekunom osób niepełnosprawnych, którzy nie podejmą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej ze względu na potrzebę udzielania wsparcia osobie niepełnosprawnej pobierającej świadczenie wspierające, z którą wspólnie zamieszkują – przez okres sprawowania opieki nad tą osobą (składki będą opłacane przez ZUS).

Ponadto ustawa zapewnia możliwość skorzystania ze świadczenia przedemerytalnego albo z zasiłku dla bezrobotnych przez osobę, która pobierała świadczenie pielęgnacyjne, zasiłek dla opiekuna albo specjalny zasiłek opiekuńczy oraz możliwość skorzystania z programów aktywizacyjnych na rynku pracy dla opiekunów osób niepełnosprawnych, których podopieczni skorzystają ze świadczenia wspierającego.

Zakończenie

Wprowadzenie świadczenia wspierającego to znaczący krok w kierunku rozwiązywania problemów opieki nad osobami niesamodzielnymi w Polsce, istotny zwłaszcza wobec braku kompleksowych rozwiązań w tym zakresie. Wprowadza się do polskiego porządku prawnego nowe specjalne nieskładkowe świadczenie pieniężne dla osób z niepełnosprawnościami. Da ono możliwość, zgodnie z Konwencją ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami (Dz.U. 2012, poz. 1169) wyboru przez samą osobę z niepełnosprawnością formy wsparcia – czy świadczenie wspierające dla siebie, czy pozostanie opiekuna na świadczeniu opiekuńczym[16].

Walorem omawianych przepisów jest alternatywny charakter świadczenia wspierającego wobec innych rozwiązań pomocowych (Uścińska, 2021, s. 535–536). Cenne jest również kompleksowe spojrzenie na dotychczasowe rozwiązania (świadczenia dla opiekunów osób niepełnosprawnych). Uwzględnienie skutków zmian dla tej zbiorowości wskazuje na dostrzeżenie przez ustawodawcę roli pełnionej przez opiekunów rodzinnych.

Sprawne funkcjonowanie przepisów ustawy wymaga spełnienia dalszych warunków efektywności zaplanowanych procedur. Kontrowersje budzi tu m.in. metodologia dokonywania oceny potrzeb. Kwestionowane są też progi punktowe otwierające prawo do świadczenia (Bakalarczyk, 2023). Wydaje się jednak, że na te uwagi można będzie odpowiednio reagować już po wejściu w życie przepisów ustawy i zastosowaniu zapisanych w niej zasad w praktyce.

Należy zauważyć, że ustawodawca przewidział potrzebę ewaluacji (po upływie roku od wejścia w życie ustawy) m.in. standardów ustalania potrzeby wsparcia i jej poziomu w celu przedstawienia rekomendacji w kwestii ewentualnej konieczności podjęcia działań korygujących w systemie udzielania świadczenia wspierającego.

Na aktualnym etapie należy natomiast docenić fakt, że świadczenie to jest elementem wzmacniającym system pomocy osobom z niepełnosprawnościami, wypełniającym w znacznym stopniu luki w tym systemie.

Nie bez znaczenia dla pełnej oceny świadczenia wspierającego i efektywności jego roli pomocowej będzie też wejście w życie ustawy o asystencji osobistej, nad którą trwają jeszcze prace. Te dwa rozwiązania – asystent i świadczenie wspierające – są bowiem elementami oczekiwanego systemu pomocy pozostającymi w bezpośredniej wzajemnej zależności.

Przypisy/Notes

[1] Zob. np. *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych przez powiatowe urzędy pracy. Informacja o wynikach kontroli* (2022), KPS.430.013.2021 Nr ewid. 159/2021/P/21/043/KPS, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

[2] *Sprawozdanie Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu RP X kadencji (wraz z zestawieniem wniosków)*, druk nr 989 Z, Warszawa, 22 czerwca 2023 r.

[3] Część przepisów wejdzie w życie w innych terminach.

[4] Zgłaszano też postulat zrównania świadczeń i warunków udzielania wsparcia dla opiekunów osób, których niepełnosprawność powstała przed 18. rokiem życia albo w trakcie nauki w szkole średniej lub wyższej (otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne w kwocie 2458 zł miesięcznie) i opiekunów pozostałych osób z niepełnosprawnościami (uprawnionych do specjalnego zasiłku opiekuńczego w kwocie 620 zł miesięcznie).

[5] W ślad za informacją Kancelarii Prezydenta: https://www.prezydent.pl/kancelaria/aktywnosc-doradcow/doradczyni-prezydenta-o-regulacjach-dot-asystencji-osobistej-osoby-niepelnosprawnej,68322 oraz informacją Biura Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych na stronie: https://www.gov.pl/attachment/eb6c89d7-2fed-4dea-aff0-c9443ca074c2, dostęp 6.11.2023 r.

[6] W pierwotnej wersji rządowego projektu (złożonego do Sejmu) świadczenie miało przysługiwać także dzieciom. Jednak w odniesieniu do nich proces oceny ograniczeń w samodzielnym wykonywaniu codziennych czynności jest bardzo skomplikowany i budzi ostre kontrowersje m.in. dlatego, że wiele z tych trudności wynika z naturalnego procesu rozwoju człowieka, a nie z ograniczeń spowodowanych naruszeniem funkcji organów lub narządów.

[7] Projekt opublikowany na stronie Rządowego Centrum Legislacji, dostęp 3.11.2023 r., https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12378407/katalog/13014967#13014967.

[8] Pkt 9 Oceny Skutków Regulacji do projektu ustawy o świadczeniu wspierającym, druk nr 3130 z 7 kwietnia 2023 r.

[9] W pierwotnej wersji rządowego projektu tej ustawy świadczenie wspierające miało przysługiwać także dzieciom od 3. roku życia, których potrzebę wsparcia określono by na poziomie od 1 do 3 pkt. Natomiast wszystkie osoby z niepełnosprawnością powyżej 3. roku życia otrzymywałyby świadczenie wtedy, gdy ocena ich potrzeby wsparcia byłaby na poziomie co najmniej 70 pkt.

[10] Dane przyjęte w Ocenie Skutków Regulacji do projektu ustawy o świadczeniu wspierającym, druk nr 3130 z 7 kwietnia 2023 r.

[11] Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej, do której trafił z Sejmu projekt ustawy, proponowała, aby do poszczególnych obszarów funkcjonowania, które będą oceniane, zostały przypisane - w ministerialnym rozporządzeniu - wagi zróżnicowane także w zależności od tego, w ilu i jakich obszarach potrzebne jest wsparcie. Propozycja ta nie została jednak przyjęta.

[12] W pierwotnej propozycji rozwiązania złożonej do Sejmu świadczenie wspierające stanowić miało 200, 100 lub 50% renty socjalnej, przy ocenie potrzeb na poziomie - odpowiednio - 90-100 pkt, 89-80 pkt i 79-70 pkt. Skala to została rozbudowana, a różnice wysokości świadczenia są wyraźnie większe między grupami wymagającymi większej potrzeby wsparcia.

[13] Według prawa unijnego tego rodzaju świadczenia zaliczamy do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych. Patrz. Uścińska, 2021, s. 387.

[14] Reforma systemu orzekania o niepełnosprawności została przygotowana w 2018 r. przez Międzyresortowy Zespół do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy, powołany przez Prezesa Rady Ministrów. Zespołem kierowała prof. Gertruda Uścińska. Projekt ustawy o niepełnosprawności oraz niesamodzielności został przekazany do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

[15] Z wyjątkiem sytuacji, kiedy prawo do świadczenia z tytułu opieki nad osobą niepełnosprawną zostało nabyte na mocy przepisów obowiązujących do 31 grudnia 2023 r.

[16] Świadczenie pielęgnacyjne z możliwością dorobienia będą mieli opiekunowie, którzy skorzystają ze świadczenia pielęgnacyjnego na nowych zasadach (tj. opiekunowie osób do 18 roku życia). Jeśli opieka będzie sprawowana nad dorosłą osobą niepełnosprawną, opiekun będzie mógł pobierać nadal świadczenia opiekuńcze na dotychczasowych zasadach, jednak bez możliwości dorabiania.

Bibliografia/References

Bakalarczyk, R. (2023), Ustawa o świadczeniu wspierającym podpisana, problemy pozostają, „Krytyka polityczna", https://krytykapolityczna.pl/kraj/ustawa-o-swiadczeniu-wspierajacym-komentarz/ (3 sierpnia 2023 r.).

Mędrzycki, R., Małecka-Łyszczek, M. (2021), *Osoby ubogie, niepełnosprawne i bezdomne w systemie pomocy społecznej*. Wolters Kluwer.

Uścińska, G. (2021), *Prawo zabezpieczenia społecznego*. C.H. Beck.

Akty prawne/Legal act

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. 2012 poz. 1169.

Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 519, 185, 547.

Ustawa z 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym, Dz.U. z 2023 r., poz. 1429.

Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 100, 173, 240, 852, 1234, 1429.

Gertruda Uścińska, profesor, prawnik, pracownik naukowy i wykładowca na Uniwersytecie Warszawskim. Przewodnicząca Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN. Prezes ZUS. Uznany autorytet w kraju i za granicą w dziedzinie prawa pracy, zabezpieczenia społecznego, koordynacji systemów zabezpieczenia i swobody przepływu osób. Autorka licznych publikacji z zakresu polityki społecznej, zabezpieczenia społecznego, prawa europejskiego, porównawczej polityki społecznej.

Gertruda Uścińska, professor, PhD in Law, researcher and lecturer at the University of Warsaw. A chair person of the Committee on Labour and Social Policy of the Polish Academy of Sciences. President of the Social Insurance Institution. A recognised authority in the country and abroad in the field of labour law, social security, EU coordination of social security and free movement of persons. Author of numerous publications on social policy, social security, European law and comparative social policy.