t. LXV, nr 1/2024 DOI 10.33226/0032-6186.2024.1.7

Dr Adrianna Szczechowicz-Raś
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0001-6598-2103
e-mail: adrianna.szczechowicz@uwm.edu.pl

Zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej a rezygnacja z pracy zarobkowej w rozumieniu art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych

Suspension of Economic Activity and Resignation from Gainful Employment within the meaning of Article 17 Section 1 of the Act on Family Benefits

Streszczenie
Głównym celem niniejszego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej można uznać za rezygnację z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w rozumieniu art. 17 ust. 1 u.ś.r. jako przesłankę przyznania świadczenia pielęgnacyjnego oraz przedstawienie prezentowanej przez sądy administracyjne wykładni przepisów w tym zakresie. Postawiono zasadniczą tezę, że wykładni pojęcia „rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej" należy dokonać w oparciu o przepisy dotyczące zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej uregulowanych w ustawie z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Organy pomocowe błędnie dokonują ścisłej wykładni wskazanych przepisów przyjmując, iż w przypadku prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej „rezygnacją" jest dopiero wykreślenie działalności gospodarczej z właściwego rejestru. Należy wywieść wniosek, że zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej jest faktycznie okresową rezygnacją z prowadzenia działalności gospodarczej, a zatem jest tożsame z rezygnacją z innej pracy zarobkowej, o jakiej stanowi art. 17 ust. 1 u.ś.r.

Słowa kluczowe
świadczenie pielęgnacyjne, zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej, rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej

JEL: K31, K220

Abstract
The main purpose of this article is to answer the question of whether the suspension of economic activity can be considered a resignation from employment or other gainful work within the meaning of Article 17 Section 1 of the Family Benefits Act, and hence a premise for granting a carer benefit. Furthermore, the article also presents the interpretation of regulations in this regard presented by administrative courts. The fundamental thesis of this paper states that the interpretation of the term "resignation from employment or other gainful work" should be made on the basis of the provisions on the suspension of economic activity contained in the Act of 6 March 2018 - Entrepreneurs' Law. Welfare authorities wrongly interpret the above provisions in a strict manner, assuming that in the case of conducting non-agricultural economic activity, "resignation" is understood precisely as the deletion of the economic activity from the relevant register. It should be concluded that the suspension of economic activity is in fact a temporary resignation from conducting economic activity, and therefore it is tantamount to resignation from other gainful work, as provided for in Article 17 Section 1 of the Act on Family Benefits.

Keywords
carer benefit, suspension of business activity, resignation from employment or other gainful work

creative commons Uznanie autorstwa 3.0 Polska

Wstęp

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 ustawy z 23 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 390 ze zm., dalej: u.ś.r.) świadczenie pielęgnacyjne przysługuje z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z opieką nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. W judykaturze podkreśla się, że świadczenie pielęgnacyjne zostało wprowadzone do systemu zabezpieczenia społecznego w celu skompensowania osobom wymienionym w art. 17 ust. 1 u.ś.r., całkowitego braku możliwości zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (lub całkowitej rezygnacji z nich) wynikającego ze sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną (wyrok WSA w Gliwicach z 4 września 2019 r., II SA/Gl 523/19, LEX nr 2723441; wyrok WSA we Wrocławiu z 7 marca 2023 r., IV SA/Wr 613/22, LEX nr 3511763). Świadczenie pielęgnacyjne jest częściową rekompensatą utraconego zarobku dla osób pielęgnujących, które przejmują na siebie realizację zadań Państwa w zakresie opieki nad osobami niepełnosprawnymi (Babińska-Górecka, 2021, s. 8; Kawecka, 2021). Istotą świadczenia pielęgnacyjnego jest zapewnienie osobie sprawującej opiekę i niemogącej wykonywać pracy zarobkowej pewnego stałego dochodu, który ma zastąpić, chociaż częściowo, brak zarobkowania (Kawecka, 2021; Chludziński, 2021). Niniejszy tekst służy udzieleniu odpowiedzi na pytanie, czy zawieszenie działalności gospodarczej można uznać za rezygnację z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w rozumieniu art. 17 ust. 1 u.ś.r. jako przesłankę przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Za główny cel artykułu przyjęto wskazanie stosowanej w dotychczasowej praktyce organów pomocowych oraz sądów administracyjnych wykładni przepisu art. 17 ust. 1 u.ś.r. w zakresie dopuszczalności przyznania świadczenia pielęgnacyjnego opiekunowi, który zawiesił wykonywanie działalności gospodarczej.

Rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w kontekście uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego

Dotychczasowa praktyka stosowania wskazanych przepisów wskazuje, że sporna jest wykładnia pojęcia „rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej", a właściwie jego ocena pod kątem spełnienia ustawowej przesłanki warunkującej przyznanie uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad niepełnoprawnym członkiem rodziny. Można zauważyć rozbieżność między stanowiskiem organów pomocowych a orzecznictwem sądów administracyjnych.

Wykształciła się tendencja orzecznicza organów administracyjnych, które przyjmują, iż zawieszenie pozarolniczej działalności gospodarczej nie wyczerpuje instytucji rezygnacji z zatrudnienia, stanowiącej jedną z przesłanek przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie art. 17 ust. 1 u.ś.r. Jak wynika wprost z treści art. 17 ust. 1 u.ś.r. w celu otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego konieczna jest rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, przy czym zgodnie z art. 3 pkt 22 u.ś.r. przez zatrudnienie lub inną pracę zarobkową należy rozumieć wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego, umowy o pracę nakładczą oraz wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych, a także prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej (Rogacka-Łukasik, 2022, s. 78; Mrozek, 2021).

W ocenie organów pomocowych, rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, to rezygnacja z wykonywania pracy świadczonej w ramach stosunku pracy lub innych stosunków prawnych wymienionych w tym przepisie. W przypadku prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej taką rezygnacją jest dopiero wykreślenie działalności gospodarczej z właściwego rejestru. Zatem, osoba, która zawiesiła wykonywania działalności gospodarczej, ale nie dokonała jej wykreślenia z właściwego rejestru, nie spełnia warunku rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych za rezygnację z zatrudnienia uznają jedynie wyrejestrowanie pozarolniczej działalności gospodarczej. Organy administracji wywodzą ze wskazanego zapisu, iż skoro ustawodawca nie wprowadził regulacji, która stanowiłaby, iż zawieszenie prowadzenia działalności gospodarczej jest tożsame w skutkach z rezygnacją z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej to nie można w tym zakresie stosować wykładni rozszerzającej (wyrok WSA w Szczecinie z 16 października 2013 r., II SA/Sz 585/13, LEX nr 1390314).

Organy pomocowe uzasadniając swoje stanowisko, wskazują również na to, że osoba korzystająca z możliwości zawieszenia prowadzenia działalności gospodarczej, chociaż nie świadczy pracy i nie otrzymuje dochodu z tego tytułu, nie rezygnuje z niej i w każdej chwili ma możliwość wznowienia działalności i ponownego jej podjęcia. Celem świadczenia pielęgnacyjnego jest udzielenie materialnego wsparcia osobom, które całkowicie rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, gdyż opieka ta stanowi trwałą przeszkodę do podjęcia aktywności zawodowej przez opiekuna. Natomiast zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej powoduje jedynie czasową przerwę w prowadzeniu tej działalności, w czasie której osoba prowadząca działalność wprawdzie nie pracuje, lecz pozostaje

w gotowości do jej podjęcia i w każdej chwili może tę działalność wznowić. Organy administracji powołując się na regulację art. 22–25 ustawy z 6 marca 2018 r., Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 221, dalej jako: Pr. przed.) wskazują, że zawieszenie działalności gospodarczej nie jest czasowym jej zaprzestaniem, ale w istocie jej ograniczeniem. W takim przypadku, w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych należy przyjąć, iż doszło do utraty dochodów, a nie do zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej. Wobec powyższego, zdaniem organów administracji, jedynie całkowita rezygnacja z prowadzenia działalności gospodarczej poprzez jej wyrejestrowanie dawałaby możliwość przyznania opiekunowi świadczenia pielęgnacyjnego (wyrok WSA w Łodzi z 21 lipca 2022 r., II SA/Łd 352/22, LEX nr 3392094; wyrok WSA w Gdańsku z 22 marca 2023 r., II SA/Gd 748/22, LEX nr 3512297; wyrok WSA w Gliwicach z 10 września 2021 r., II SA/Gl 569/21, LEX nr 3225838). Jako uzasadnienie dla wyrażonego zapatrywania, że „zawieszenie" działalności gospodarczej nie jest tożsame z zaprzestaniem jej prowadzenia, a więc i z rezygnacją z zatrudnienia na tle ustawy o świadczeniach rodzinnych, organy administracji wskazywały również na naruszenie zasady równości, gdyż na potrzeby wnioskowanego świadczenia rolnik byłby traktowany w sposób odmienny od osoby, która zawiesiła prowadzenie działalności gospodarczej.

Natomiast zarówno w piśmiennictwie, jak i ugruntowanym w tym zakresie orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że za rezygnację z zatrudnienia w rozumieniu art. 17 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 22 ustawy o świadczeniach rodzinnych należy uznać również zawieszenie prowadzenia działalności gospodarczej. Zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej jest zatem tożsame z rezygnacją z innej pracy zarobkowej, o jakiej stanowi art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych. (tak np. Kawecka, Sapeta, 2015 oraz wyroki: WSA w Rzeszowie z 13 czerwca 2019 r., II SA/Rz 382/19, LEX nr 2697435; WSA we Wrocławiu z 11 czerwca 2019 r., IV SA/Wr 121/19, LEX nr 2704319; wyrok NSA z 29 kwietnia 2020 r., I OSK 2425/19, LEX nr 3018158; wyrok WSA w Gliwicach z 10 września 2021 r., II SA/Gl 569/21, LEX nr 3225838; wyrok WSA w Łodzi z 29 stycznia 2021 r., II SA/Łd 337/20, LEX nr 3121137; wyrok WSA w Łodzi z 19 stycznia 2022 r., II SA/Łd 800/21, LEX nr 3316028).

Zatem, istota sporu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie czy zawieszenie działalności gospodarczej można uznać jako faktyczną rezygnację z jej wykonywania. Ustawodawca nie zdefiniował w ustawie o świadczeniach rodzinnych pojęcia „rezygnacji z zatrudnienia". Jedynie art. 3 pkt 23 lit. f definiuje termin „utraty dochodu", który jest spowodowany wykreśleniem z rejestru pozarolniczej działalności gospodarczej lub zawieszeniem jej wykonywania w rozumieniu art. 16b ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 933, 1155 i 2140) lub art. 36aa ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1009, z późn. zm.). Należy jednak mieć na uwadze, iż instytucja utraty dochodu ma znaczenie dla oceny, czy osobie wnioskującej przysługuje prawo do świadczenia rodzinnego, uzależnione od kryterium dochodowego. Natomiast przesłanką przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jest rezygnacja zatrudnienia i jest ona niezależna od spełnienia kryterium dochodowego (Sierpowska, 2004, s. 164; Maciejko, 2019).

W związku z tym, nie można uznać za poprawną praktykę stosowania definicji „utraty dochodu" w odniesieniu do przesłanki „rezygnacji z zatrudnienia", o której mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r. Nie ulega wątpliwości, że konsekwencją zaprzestania pracy lub prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej jest brak możliwości uzyskiwania własnych dochodów, to jednak przesłanka warunkująca przyznanie świadczenia nie odnosi się do utraty dochodu, a do utraty zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (wyrok WSA w Łodzi z 2 czerwca 2022 r., II SA/Łd 190/22, LEX nr 3353821; wyrok WSA w Rzeszowie z 13 czerwca 2019 r., II SA/Rz 382/19, LEX nr 2697435).

Zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej jako forma rezygnacji z pracy zarobkowej

Zakres pojęcia rezygnacji z zatrudnienia w kontekście zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej da się wywieść z wykładni literalnej przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców dotyczących instytucji zawieszenia działalności gospodarczej (art. 25–25 Pr. przed.) oraz celu przyznania świadczenia pielęgnacyjnego jako materialnego wsparcia osób, które nie zarobkują z powodu opieki nad niepełnosprawnym (wyrok WSA w Łodzi z 29 stycznia 2021 r., II SA/Łd 337/20, LEX nr 3121137; wyrok WSA w Krakowie z 4 listopada 2020 r., III SA/Kr 781/20, LEX nr 3076960). Zaznaczyć należy, że art. 22–25 Pr. przed., będące podstawą zawieszenia działalności gospodarczej powielają poprzednio obowiązujący art. 14a ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U z 2017 r., poz. 2168 ze zm.).

Jak zauważa się w literaturze, ustawodawca zdecydował się jedynie na dokonanie niewielkich korekt językowych, które nie wprowadzają zmian merytorycznych. Oznacza to, iż, co do zasady, zarówno poglądy orzecznictwa jak i doktryny, prezentowane na gruncie przywołanych przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zachowują swą aktualność w tym zakresie (Kozieł, 2019; Kruszewski, 2019).

Ustawodawca nie sformułował definicji legalnej pojęcia „zawieszenia wykonywania dzielności gospodarczej". Jak wskazuje M. Szydło (2010, s. 3) można podjąć próbę zbudowania definicji wskazanego pojęcia poprzez odniesienie się do przepisów określających prawa i obowiązki przedsiębiorcy w okresie zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej. W poszukiwaniu określenia przywołanego pojęcia należy wskazać na brzmienie art. 25 ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, który stanowi, iż w okresie zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej przedsiębiorca nie może wy-

konywać działalności gospodarczej i osiągać bieżących przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej. W okresie zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej przedsiębiorca ma prawo wykonywać wszelkie czynności niezbędne do zachowania lub zabezpieczenia źródła przychodów, w tym rozwiązywania zawartych wcześniej umów. W literaturze podkreśla się, że przedsiębiorca ma zatem prawo dokonywać niezbędnych remontów środków trwałych i wyposażenia, które jest wykorzystywane do wykonywania działalności gospodarczej, tak, aby mogły funkcjonować i przynosić dochody w przyszłości. Natomiast, przez pojęcie zachowania źródła dochodów należy również rozumieć utrzymywanie umów z kontrahentami. Zagwarantowanie przedsiębiorcy wskazanych możliwości wynika z dostrzeżenia przez ustawodawcę złożoności ekonomicznej uwarunkowań działalności gospodarczej (Piszcz, 2009, s. 30–31; Powałowski, 2019, s. 252).

W doktrynie zgodnie przyjmuje się, że zawieszenie działalności gospodarczej jest to czasowe zaprzestanie przez przedsiębiorcę wykonywania działalności gospodarczej, które jest wyłącznie zależne od woli przedsiębiorcy (Powałowski, 2018, s. 79; Pokryszka, 2017, s. 89; M. Sieradzka, 2013; Bielski, Waligórski, 2009; Lubeńczuk, 2019). Jak wskazuje M. Waligórski (2009, s. 2), „zawieszenie działalności gospodarczej traktować należy najogólniej jako przerwę w jej prowadzeniu wymuszoną okolicznościami, które uniemożliwiają prowadzenie tej działalności w sposób zorganizowany i ciągły dla realizacji celu zarobkowego". Autor słusznie podkreśla, iż powstaje wówczas stan, w którym nadal istnieje przedsiębiorstwo, aczkolwiek działalność gospodarcza zostaje wstrzymana.

Wobec powyższego, uznać należy, iż zawieszenie działalności gospodarczej jest faktycznie okresową rezygnacją z prowadzenia działalności gospodarczej, czyli zatrudnienia w rozumieniu art. 3 pkt 22 u.ś.r. Za takim rozumieniem przepisów przemawia także wykładnia celowościowa (Babińska-Górecka, 2021, s. 305–306; Małysa-Sulińska, Wujczyk, 2022, s. 142).

Świadczenie pielęgnacyjne określone w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych ma charakter socjalny. Jego celem jest kompensacja strat materialnych osobom, których źródłem utrzymania jest wykonywanie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, z którego muszą zrezygnować z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad członkiem rodziny, lub którego nie podejmują z tego powodu (wyrok WSA w Gdańsku z 22 marca 2023 r., II SA/Gd 748/22, LEX nr 3512297) „Rezygnację z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej", o której mowa wart. 17 ust. 1 u.ś.r., należy rozumieć jako celowe, intencjonalne zaprzestanie wykonywania pracy w formach prawem przewidzianych, z tytułu której otrzymuje się wynagrodzenie. Nie ulega zatem wątpliwości, że zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej wiąże się dla przedsiębiorcy z utratą możliwości zarobkowania i osiągania dochodów, a konsekwencje tego stanu rzeczy są tożsame z rezygnacją z pracy zarobkowej (wyrok WSA w Gliwicach z 19 stycznia 2022 r., II SA/Gl 672/21, LEX nr 3292287).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z 7 listopada 2019 r. (I OSK 1549/19, orzeczenia. nsa. gov. pl dalej „CBOSA") i z 14 września 2017 r. (I OSK 695/17, CBOSA), trafnie wyjaśnił, że wykładnia art. 17 ust. 1 u.ś.r. prowadzi do wniosku, iż zaprzestanie aktywności zawodowej przez opiekuna musi być spowodowane koniecznością sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, nie zaś innymi przyczynami, głównie leżącymi po stronie osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego. Osoba ta, decydując się na sprawowanie opieki, pozbawia się możliwości uzyskiwania jakichkolwiek dochodów związanych z zatrudnieniem lub inną pracą zarobkową, stąd w takiej sytuacji może liczyć na wsparcie ze strony Państwa. Świadczenie pielęgnacyjne przynajmniej częściowo ma na celu zrekompensowanie utraty dochodów wskutek zaprzestania lub niepodejmowania aktywności zawodowej. Zgodzić się trzeba także z poglądem, że istotą świadczenia pielęgnacyjnego jest pomoc osobom zdolnym do pracy, ale rezygnującym z niej po to, aby opiekować się niepełnosprawnym członkiem rodziny. Sprawowanie opieki jest zatem wyłącznym powodem rezygnacji z zatrudnienia; rezygnacja zaś z zatrudnienia oznacza, że podjęcie zatrudnienia było możliwe, gdyż osoba rezygnująca była zdolna do pracy (tak np. wyrok NSA z 28 sierpnia 2019 r., I OSK 940/19, CBOSA).

Nie znajduje uzasadnienia wysuwany czasami przez organy pomocowe pogląd, że wykładania art. 17 ust. 1 u.ś.r., przyjmująca, iż zawieszenie działalności gospodarczej można uznać jako faktyczną rezygnację z jej wykonywania, narusza zasadę równości ze względu na uregulowanie zawarte w art. 17b ustawy, dotyczące warunków ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne przez rolników.

Zgodnie z art. 17b ust. 1 u.ś.r., w przypadku, gdy o świadczenie pielęgnacyjne ubiegają się rolnicy, małżonkowie rolników bądź domownicy, świadczenia te przysługują odpowiednio:

1) rolnikom w przypadku zaprzestania prowadzenia przez nich gospodarstwa rolnego;

2) małżonkom rolników lub domownikom w przypadku zaprzestania prowadzenia przez nich gospodarstwa rolnego albo wykonywania przez nich pracy w gospodarstwie rolnym.

W myśl ustępu 2 tego przepisu, zaprzestanie prowadzenia gospodarstwa rolnego lub zaprzestanie wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym, o których mowa w ust. 1, potwierdza się stosownym oświadczeniem złożonym pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.". Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Konstytucyjna zasada równości oznacza, że osoby znajdujące się w takiej samej lub podobnej sytuacji należy traktować tak samo, natomiast osoby znajdujące się w odmiennej sytuacji faktycznej należy traktować odmiennie. Innymi słowy, wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną mają być traktowane rów-

no, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących (Garlicki 2016). Pojęcie równości rozumieć należy jako przynależność danych podmiotów do tej samej klasy, którą wyróżniamy z punktu widzenia cechy uznanej za istotną, i nie jest tożsama z pojęciem identyczności (Tarno, 2016, s. 220–221; Szczechowicz, 2021, s. 162). Jak podkreśla M. Safjan (2016, s. 81) prawo do równego traktowania funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, odniesiona musi być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup).

Osoby prowadzące działalność gospodarczą oraz rolnicy prowadzący działalność rolniczą nie znajdują się w identycznej sytuacji, bowiem do wskazanych podmiotów odnoszą się zupełnie inne reżimy prawne. Zasady wykonywania, zawieszenia i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorców oraz zadania organów władzy publicznej w tym zakresie – reguluje ustawa Prawo przedsiębiorców. Z kolei zakończenie działalności rolniczej zostało skodyfikowane w ustawie z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 208). W systemie prawnym brak jest instytucji zawieszenia działalności rolniczej. Stąd w art. 17b u.ś.r., prawo rolnika do świadczenia pielęgnacyjnego uzależnione zostało od zaprzestania prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Podkreślenia przy tym wymaga, że zarówno osoby prowadzące działalność gospodarczą pozarolniczą, które wykreśliły z ewidencji fakt jej prowadzenia bądź zawiesiły jej wykonanie, jak też osoby prowadzące działalność rolniczą, które zaprzestały jej prowadzenia, w równym stopniu mogą w każdym czasie zdecydować o jej podjęciu na nowo, bądź kontynuowaniu. Nie sposób zatem przyjąć, aby zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej nie mogło zostać zrównane z pojęciem rezygnacji z zatrudnienia, a to z powodu rzekomej nierówności w sytuacji prawnej (wyrok WSA w Rzeszowie z 21 października 2020 r., II SA/Rz 613/20, LEX nr 3080896).

Zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej a prawo do świadczenia pielęgnacyjnego

Należy również odpowiedzieć na pytanie, czy za rezygnację z prowadzenia działalności gospodarczej można uznać również sytuację, w której przedsiębiorca w sposób faktyczny zaprzestaje jej prowadzenia, nie uzyskując żadnych przychodów. Istotne w tym zakresie są przepisy ustawy prawo przedsiębiorców, które stanowią kanwę dalszych rozważań. Zgodnie z art. 23 Pr. przed. przedsiębiorca wpisany do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej może zawiesić wykonywanie działalności gospodarczej na czas nieokreślony albo określony, nie krótszy jednak niż 30 dni a przedsiębiorca wpisanego do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego może zawiesić wykonywanie działalności gospodarczej na okres od 30 dni do 24 miesięcy. Ponadto, art. 24 ust 1 Pr. przed. stanowi, że zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej oraz wznowienie wykonywania działalności gospodarczej następują na wniosek przedsiębiorcy, chyba że przepis odrębny stanowi inaczej. Jak słusznie podkreśla C. Kosikowski (2013), „postępowanie w sprawie wpisu informacji o zawieszeniu lub wznowieniu zawieszonej działalności przebiega na podstawie przepisów właściwych dla dokonywania wpisu, zmiany wpisu lub wykreślenia z ewidencji lub rejestru. Pod względem materialnym dokonanie wpisu o zawieszeniu lub o wznowieniu zawieszonej działalności gospodarczej jest poświadczone przez właściwy organ przez wydanie zaświadczenia o dokonaniu wpisu."

Z postanowień ustawy prawo przedsiębiorców wynika, że ustawodawca nie przewiduje faktycznego zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej, natomiast dla sytuacji przejściowych, uniemożliwiających prowadzenie takiej działalności, uregulował instytucję zawieszenia jej wykonywania. Zgłoszenie do ewidencji działalności gospodarczej jest związane z jej wykonywaniem, zatem podmiot, który w dalszym ciągu figuruje w takiej ewidencji musi być uznany za osobę prowadzącą działalność gospodarczą niezależnie od tego, czy z tytułu tej działalności uzyskuje jakieś przychody, czy też takowych nie osiąga. W razie braku wpisu o zawieszeniu prowadzenia działalności gospodarczej, faktyczne nieprowadzenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę nie świadczy o nie podejmowaniu prowadzenia działalności gospodarczej, o jakim mowa w art. 17 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 22 u.ś.r. (wyrok WSA w Gliwicach z 5 maja 2022 r., II SA/Gl 333/22, LEX nr 3348774; wyrok WSA we Wrocławiu z 11 czerwca 2019 r., IV SA/Wr 121/19, LEX nr 2704319; wyrok NSA z 29 kwietnia 2020 r., I OSK 2425/19, LEX nr 3018158).

Podsumowanie

Zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej jest faktycznie okresową rezygnacją z prowadzenia działalności gospodarczej, czyli rezygnacją z zatrudnienia w rozumieniu przepisu art. 3 pkt 22 u.ś.r. (wyrok WSA w Łodzi z 18 października 2022 r., II SA/Łd 484/22, LEX nr 3425074). Wskazać należy, że wspomniany przepis ustawy nie wymaga, aby rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej miała mieć charakter trwały.

Organy pomocowe, błędnie uznają, że definicją utraty dochodu można posługiwać się w kontekście, w jakim odnosi się do możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego w przypadku zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej (wyrok WSA w Łodzi z 28 lutego 2023 r., II SA/Łd 825/22, LEX nr 3507809). Nie ulega wątpliwości, że przesłanką pozytywną przyznania świadczenia jest m.in. rezygnacja z zatrudnienia, przez co należy rozumieć również zawieszenie prowadzenia działalności gospodarczej. Instytucja utraty dochodu nie ma zastawania w odniesieniu do świadczenia pielęgnacyjnego, gdyż nie stanowi ona przesłanki przyznania wnioskowanego świadczenia. Nie można, bowiem tracić z pola widzenia, faktu, iż przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego jest niezależne od spełnienia kryterium dochodowego.

Wobec powyższego, wykładnia pojęcia „rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej" należy dokonać sięgając do przepisów dotyczących zawieszenia działalności gospodarczej zawartych w ustawie z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Przepisy wskazanej ustawy jednoznacznie określają, że w okresie zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej przedsiębiorca nie może wykonywać działalności gospodarczej i osiągać bieżących przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej. Celem świadczenia pielęgnacyjnego jest rekompensowanie braku dochodów z pracy zarobkowej z powodu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Zatem zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej, które wiąże się z nieuzyskiwaniem dochodów, można uznać jako rezygnację z jej wykonywania (wyrok NSA z 18 sierpnia 2022 r., I OSK 1928/21, LEX nr 3398903). Z tego względu nie można uznać jako prawidłowego stanowiska organów pomocowych, że gdyby ustawodawca chciał, aby jedną z przesłanek posiadania legitymacji prawnej do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego była okoliczność zawieszenia prowadzenia działalności gospodarczej, umieściłby taką przesłankę wśród innych warunków ustawowych (wyrok WSA w Łodzi z 19 stycznia 2022 r., II SA/Łd 800/21, LEX nr 3316028).

Nie można również podzielić argumentów organów pomocowych, odwołujących się do treści art. 17b ustawy, dotyczącego warunków ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne przez rolników. Szersza wykładnia pojęcia „rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej" nie narusza zasady równości, bowiem wskazane grupy podmiotów nie znajdują się w identycznej sytuacji. Należy mieć na uwadze, że ustawa Prawo przedsiębiorców przewiduje instytucję zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej, zaś żaden akt prawny takiej możliwości nie przewiduje w stosunku do działalności rolniczej.

Istotną również kwestią dla opiekunów osób niepełnosprawnych jest objęcie ich ubezpieczeniem społecznym. W przypadku przedsiębiorców, którzy zawiesili wykonywanie działalności gospodarczej dezaktualizuje się obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej w trybie określonym przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej powoduje ustanie obowiązku ubezpieczeń społecznych od dnia, w którym rozpoczyna się zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej, do dnia poprzedzającego dzień wznowienia działalności gospodarczej. W okresie zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej przedsiębiorca może przystąpić do dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych. Nie może natomiast w tym okresie podlegać ubezpieczeniom chorobowemu i wypadkowemu (Kostrzewa, 2014). Należy przede wszystkim mieć na względzie, że objęcie osób zawieszających działalność gospodarczą prawem do świadczenia pielęgnacyjnego zapewnia zarówno środki utrzymania, stanowiące rekompensatę za rezygnację z zatrudnienia w celu wymienionym w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, jak i opłacenie składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz zdrowotne (wyrok WSA w Łodzi z 19 października 2022 r., II SA/Łd 632/22, LEX nr 3425680). Trafnie zauważa Renata Babińska-Górecka (2021, s. 309), że nie powinien mieć znaczenia status zawodowy osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, natomiast przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania skłaniając opiekunów do pozostawania poza zatrudnieniem lub sferą innej pracy zarobkowej, co stoi w sprzeczności z wyznaczonymi unijnymi kierunkami rozwoju polityki społecznej (wzrost zatrudnienia, w tym wzrost zatrudnienia kobiet, zob. dokument Europa 2020). Słusznie w uzasadnieniu inicjatywy ustawodawczej Senatu RP X kadencji dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych[1], zauważono, iż rozwój nowoczesnych technologii umożliwia wykonywanie pracy z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość, stąd opiekunowie niepełnoprawnych członków rodziny, przy odpowiednim poziomie organizacji pracy, powinni mieć możliwość łączenia obowiązków opiekuna z aktywnością zawodową. Zatem, należy dokonać szerszej wykładni pojęcia „rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej", która uwzględnia konieczność aktywizacji zawodowej opiekunów osób niepełnosprawnych.

Ustawą z 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1429), która weszła w życie 1 stycznia 2024 roku, znowelizowano art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w ten sposób że, wykreślono sformułowanie „rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej". Zmiana ta oznacza, że opiekun osoby z niepełnosprawnościami, będzie mógł podejmować zatrudnienie lub inną pracę zarobkową i jednocześnie pobierać świadczenie pielęgnacyjne. Wobec powyższego, omówione powyżej problemy z interpretacją wskazanej przesłanki uzyskania świadczenia zostały przez ustawodawcę rozwiązane.

Intencją projektodawcy było umożliwienie opiekunom osób niepełnosprawnych podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Jednakże, w projekcie ustawy wskazano, iż wysokość osiągniętych przez opiekuna dochodów z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w danym roku kalendarzowym nie będzie mogła przekroczyć poziomu sześciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę. Przy ustalaniu górnego progu dochodowego (osiągnięcie w danym roku kalendarzowym poziomu dochodów wyższego niż sześciokrotność minimalnego wynagrodzenia za pracę), po przekroczeniu którego opiekun miałby utracić uprawnienia do świadczeń opiekuńczych, wliczane miałyby być tylko dochody z tytułu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, a nie wszystkie zdefiniowane w art. 3 pkt 22 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Rozwiązanie to należy ocenić negatywnie, bowiem opiekun pozostawałby w stanie niepewności, czy ze względu na osiągnięty dochód nie utraci przyznanego świadczenia. Słusznie zatem, ustawodawca umożliwił podejmowania aktywności zawodowej przez opiekunów osób niepełnosprawnych uprawnionych do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego bez względu na uzyskany dochód. Przyjęte rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, bowiem opiekunowie osób niepełnosprawnych powinni mieć możliwość podjęcia aktywności zawodowej, co jest zgodne z wyznaczonymi unijnymi kierunkami rozwoju polityki społecznej.

Przypisy/Notes

[1] Druk nr 273, https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,150.html

Bibliografia/References

Babińska-Górecka, R. (2016). Świadczenia opiekuńcze. W: I. Sierpowska (Red.), *Meritum. Pomoc społeczna. Wsparcie socjalne*, Wolters Kluwer, (s. 285–339).

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), s. 3–11. DOI: 10.33226/0032-6186.2021.7.1

Babińska-Górecka, R. (2021). W: R. Babińska-Górecka, A. Przybyłowicz, K. Stopka, A. Tomanek, P*rawo pracy i prawo socjalne. Teraźniejszość i przyszłość. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Herbertowi Szurgaczowi*. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, (s. 301–310).

Bielski P., Waligórski, M. (2009). „Zawieszenie" prowadzenia działalności gospodarczej i jego ewentualny wpływ na posiadanie statusu przedsiębiorcy. W: S. Włodyka (Red.), *Prawo handlowe – część ogólna. System Prawa Handlowego*. Tom 1, Legalis/el.

Chludziński, 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.

Kawecka, A. (2021). *Odwołania od decyzji w sprawach dotyczących pomocy społecznej,* Lex/el.

Kawecka, A. (2021). Świadczenia z pomocy społecznej realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego jako antyprzykład dobrego prawa. W: K. Małysa-Sulińska, M. Stec (Red.). *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*. Lex/el.

Kawecka, A., Sapeta J. (2015). Komentarz do art. 17 W: K. Małysa-Sulińska (Red.). *Ustawa o świadczeniach rodzinnych*. Lex/el.

Kosikowski, C. (2013). *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*. Komentarz. Lex/el.

Kostrzewa, P. (2014), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Lex/el.

Kozieł, G. (2019). Komentarz do art. 22. W: G. Kozieł (Red.) *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, Legalis/el.

Kruszewski, A. (2019). Komentarz do art. 25. W: A. Pietrzak (Red.), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Lex/el.

Lubeńczuk, G. (2019). Komentarz do art. 22. W: M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Legalis/el

Maciejko, W. (2019). *Świadczenia rodzinne. Komentarz*. Legalis/el.

Małysa-Sulińska K., Wujczyk M. (2022). Zawieszenie działalności wykonywanej w formie kancelarii radcy prawnego w związku ze sprawowaniem opieki nad osobą z niepełnosprawnością, *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe*, (2), s. 133–146.

Mrozek, P. (2021). Postępowanie przy ustalaniu prawa do świadczeń opiekuńczych. W: P. Mrozek, E. Pawka-Nowak. *Świadczenia rodzinne*, Legalis/el.

Piszcz, A. (2009). Zawieszenie i wznowienie wykonywania działalności gospodarczej. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, (10), s. 27–32.

Pokryszka, K. (2017). Wybrane uprawnienia i obowiązki przedsiębiorców w świetle przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W: R. Blicharz (Red.), *Przedsiębiorca: zagadnienia wybrane*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, s 87–102.

Powałowski, A. (2018). Zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej. W: A. Dobaczewska, A. Powałowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, C. H. Beck, s. 79–81.

Powałowski, A. (2019). Zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej. W: A. Powałowski (Red.) *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, C. H. Beck, s. 250–253.

Rogacka-Łukasik, A. (2022). Wybrane instrumenty wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów w świetle najnowszych zmian. *Studia Prawnicze KUL*, (2), s. 71–95.

Safjan M. (2016) Wykładnia norm konstytucyjnych. W: M. Safjan, L. Bosek (Red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*. C. H. Beck, s. 73–86.

Sieradzka, M. (2013). Komentarz do art. 14 (a) W: M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*. Lex/el.

Sierpowska, I. (2004). Kryteria ustalania uprawnień do świadczeń rodzinnych. *Monitor Prawa Pracy*, (6), s. 162–165.

Szczechowicz, A. (2021). Prawo do emerytury a świadczenie pielęgnacyjne – spory i kontrowersje. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, (1), 157–170.

Szydło, M. (2010). Zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, (10), s. 2–11.

Tarno, J. (2016). Zasada równości stron, W: R. Hauser (Red.), S*ystem prawa administracyjnego. Tom 10: Sądowa kontrola administracji publicznej*. C. H. Beck, s. 220–221.

Waligórski, M. (2009). Prawo przedsiębiorcy do zawieszania i wznawiania wykonywania działalności gospodarczej. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, (8), s. 2–10.

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.