

*Parweł Sobotko*

## NIEKTÓRE ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE ŚWIADCZEŃ PIELEGNACYJNYCH W PRAKTYCE ORGANÓW SAMORZĄDOWYCH I ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Słowa kluczowe: pomoc społeczna; świadczenia rodzinne; świadczenia pielęgnacyjne; ubezpieczenia społeczne.

Zaspokajanie niezbędnych potrzeb rodziny w zakresie opieki nad osobami jej potrzebującymi, w szczególności — nad niepełnosprawnymi, jest domeną wyspecjalizowanej części systemu zabezpieczenia społecznego, związanej szczególnie z dwiema ustawami: 1) z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>1</sup> oraz 2) z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>2</sup>. Jak trafnie zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05<sup>3</sup>, obie ustawy realizują ten sam cel pomocowy i w pewnym sensie są wykonaniem konstytucyjnych obowiązków nałożonych na władze publiczne<sup>4</sup>.

Druga z przywołanych wyżej ustaw zawiera w art. 2 katalog świadczeń rodzinnych, do których zalicza: zasiłki rodzinne (wraz z dodatkami), zasiłki pielęgnacyjne, świadczenia pielęgnacyjne, a także zapomogi z tytułu urodzenia dziecka (tzw. „becikowe”). Zasiłki pielęgnacyjne oraz świadczenia pielęgnacyjne należą do świadczeń opiekuńczych, uregulowanych w rozdziale 3 u.ś.r. Cechą charakterystyczną

<sup>1</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r., nr 175, poz. 1362 z późn. zm.; dalej jako u.p.s.

<sup>2</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2006 r., nr 139, poz. 992 z późn. zm.; dalej jako u.ś.r.

<sup>3</sup> OTK Z.U. Nr 10A, poz. 115; LEX Nr 174105.

<sup>4</sup> Szerzej: zob. J. Dobkowski, P. Sobotko, *Wybrane zadania gminy ze sfery infrastruktury społecznej*, [w:] *Organizacyjne i prawne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, pod red. S. Kamosińskiego, Bydgoszcz 2011, s. 25–44.

obu świadczeń opiekuńczych jest to, że przysługują one osobom uprawnionym niezależnie od uzyskiwanego dochodu<sup>5</sup>.

Zasiłek pielęgnacyjny jest świadczeniem wypłacanym osobie, która z powodu niepełnosprawności i/lub podeszłego wieku wymaga zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji, przy czym z założenia zasiłek taki przyznaje się w celu jedynie częściowego pokrycia wydatków, uzasadniających jego przyznanie (art. 16 ust. 1 u.ś.r.). W doktrynie podkreśla się, że rolą zasiłku pielęgnacyjnego nie jest kompensacja całości, lecz tylko części wydatków, związanych z konieczną opieką i pomocą świadczoną osobie niezdolnej do samodzielnej egzystencji<sup>6</sup>. Zasiłek ten ma zryczałtowaną wysokość<sup>7</sup>. Beneficjentami zasiłku pielęgnacyjnego mogą być: niepełnosprawne dziecko, osoba niepełnosprawna w wieku powyżej 16 roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, a także osoba, która ukończyła 75 lat (art. 16 ust. 2 u.ś.r.). Zasiłek pielęgnacyjny przysługuje również osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia — legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jeżeli niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21 roku życia (art. 16 ust. 3 u.ś.r.). Ustawodawca wymienił ponadto negatywne przesłanki, uniemożliwiające przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego, do których zaliczył: umieszczenie osoby ubiegającej się o zasiłek w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie (art. 16 ust. 5 u.ś.r.), przysługiwanie członkowi rodziny za granicą świadczenia na pokrycie wydatków związanych z pielęgnacją osoby niepełnosprawnej, chyba że kumulacja taka jest wprost dopuszczona w przepisach o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego albo w umowach dwustronnych (art. 16 ust. 5a u.ś.r.), uprawnienie osoby niepełnosprawnej do dodatku pielęgnacyjnego, wypłacanego na podstawie przepisów o ubezpieczeniach społecznych<sup>8</sup> (art. 16 ust. 6 u.ś.r.).

<sup>5</sup> Do dnia 1 stycznia 2010 r., gdy weszła w życie ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz.U., nr 219, poz. 1706), uchylająca art. 17 ust. 2-2d u.ś.r., świadczenie pielęgnacyjne przysługiwało tylko wtedy, gdy rodzina spełniała kryterium dochodowe.

<sup>6</sup> W. M a c i e j k o, [w:] A. K o r c z - M a c i e j k o, W. M a c i e j k o, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 304.

<sup>7</sup> Zgodnie z §1 pkt 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2009 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych (Dz.U., nr 129, poz. 1058) wysokość zasiłku pielęgnacyjnego wynosi 153 zł miesięcznie.

<sup>8</sup> Por. art. 75 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r., nr 153, poz. 1227 z późn. zm.).

Odmienny charakter ma drugie ze świadczeń opiekuńczych — świadczenie pielęgnacyjne. W myśl art. 17 ust. 1 u.ś.r.<sup>9</sup> przysługuje ono nie osobie niepełnosprawnej (jak zasiłek pielęgnacyjny), lecz osobie zobowiązanej do alimentacji na rzecz niepełnosprawnego albo jego opiekunowi. Ustawa wymienia potencjalnych beneficjentów w następującej kolejności: 1) matka albo ojciec, 2) inna osoba, na której, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. — Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>10</sup>, ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, 3) opiekun faktyczny dziecka. Warunkiem koniecznym do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne jest nie podejmowanie lub rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej „w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się 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, albo osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności”.

W praktyce pojawiają się wątpliwości odnośnie do kręgu osób, na których ciąży obowiązek alimentacyjny. Do osób tych należą: krewni w linii prostej — dzieci, wnuki, rodzice, dziadkowie (art. 128 K.r.o.), rodzeństwo — w tym przyrodnie (art. 128 K.r.o.), współmałżonek (art. 27 i 28 K.r.o.), strony stosunku przysposobienia (art. 121 i 131 K.r.o.), ojciec dziecka pozamałżeńskiego względem jego matki (art. 141 K.r.o.), powinowaci — pasierb, ojczym, macocha (art. 144 K.r.o.) oraz były współmałżonek (art. 60 i 130 K.r.o.)<sup>11</sup>. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 27 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 210/08<sup>12</sup>, uchylając odmowną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego stwierdził, że prokonstytucyjna wykładnia art. 17 ust. 1 i art. 3 pkt 16 u.ś.r. pozwala uznać, że u.ś.r. przyznaje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego także osobie (bratanicy), która nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, w celu sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko pełnoletnim członkiem rodziny legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (bądź równoznacznego z nim orzeczenia obwodowej komisji lekarskiej do spraw inwalidztwa i zatrudnienia

<sup>9</sup> W brzmieniu obowiązującym od dnia 14 października 2011 r., nadanym ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U., nr 205, poz. 1212).

<sup>10</sup> Dz.U., nr 9, poz. 59 z późn. zm.; dalej jako K.r.o.

<sup>11</sup> R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 193.

<sup>12</sup> OSP 2009, Nr 11, poz. 116 (z aprobującą glosą J. Mikołajewicza); LEX nr 528082; CBOSA.

o zaliczeniu zainteresowanej do pierwszej grupy inwalidów ogólnego stanu zdrowia i ustaleniu przeciwwskazania do każdej pracy), wobec którego osoby tej nie obciąża obowiązek alimentacyjny, a jednocześnie osoba ta jest jedynym członkiem rodziny osoby, którą osoba rezygnująca z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki, się opiekuje. Bratanica jest zstępną brata (rodzeństwa w rozumieniu art. 128 i art. 129 § 1 K.r.o.) i nie ciąży na niej ustawowy obowiązek alimentacyjny. Jednakże nie oznacza to, że przez prawo nie jest postrzegana jako członek rodziny. Jako zstępną rodzeństwa jest członkiem rodziny, należącym nadto do kręgu spadkobierców ustawowych (art. 934 i art. 935 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny<sup>13</sup>).

Uzupełnieniem przytoczonej regulacji jest przepis art. 17 ust. 1a u.ś.r., ustalający kolejność korzystania z prawa do tej formy pomocy. Osobie innej niż spokrewniona w pierwszym stopniu, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, w przypadku gdy nie ma osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu albo gdy osoba ta nie jest w stanie sprawować opieki.

Ustawodawca opracował również katalog osób, którym świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje (art. 17 ust. 5 u.ś.r.). Wyłączenie to aktualizuje się, gdy:

1) osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego;

2) osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inną osobę w rodzinie lub poza rodziną;

3) osoba wymagająca opieki: a) pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, b) została umieszczona w rodzinie zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej spokrewnionej z dzieckiem, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, albo, w związku z koniecznością kształcenia, rewalidacji lub rehabilitacji, w placówce zapewniającej całodobową opiekę, w tym w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, i korzysta w niej z całodobowej opieki przez więcej niż 5 dni w tygodniu, z wyjątkiem zakładów opieki zdrowotnej;

4) osoba w rodzinie ma ustalone prawo do wcześniejszej emerytury na to dziecko;

<sup>13</sup> Dz.U., nr 16, poz. 93 z późn. zm.

5) osoba w rodzinie ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, albo do świadczenia pielęgnacyjnego na tę lub inną osobę w rodzinie lub poza rodziną;

6) na osobę wymagającą opieki członek rodziny jest uprawniony za granicą do świadczenia na pokrycie wydatków związanych z opieką, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

O ewolucji jaką przeszedł art. 17 u.ś.r. świadczy fakt, że od chwili uchwalenia ustawy był on nowelizowany już ośmiokrotnie. Mimo to w praktyce orzeczniczej występuje wiele wątpliwości, które powodują konieczność orzekania przez sądy administracyjne, niektóre zaś sprawy trafiają na wokandę Trybunału Konstytucyjnego.

Poniżej przedstawione zostaną wybrane, typowe zagadnienia występujące w orzecznictwie administracyjnym na tle przepisów o świadczeniach pielęgnacyjnych.

### Pozostawanie w związku małżeńskim przez osobę niepełnosprawną a prawo do świadczenia pielęgnacyjnego

Najczęstszą przyczyną odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego jest pozostawanie przez osobę niepełnosprawną w związku małżeńskim (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.). Liczne odmowne orzeczenia organów samorządowych opierają się na gramatycznej wykładni powołanego przepisu. Wyrokiem z dnia 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07<sup>14</sup>, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 1 u.ś.r. w zakresie, w jakim uniemożliwiał nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>15</sup>. Pomimo, iż wyrok ten odnosi się do treści art. 17 ust. 1 u.ś.r. sprzed nowelizacji tego przepisu, to jednak wywody tam zawarte pozostają aktualne w odniesieniu do właściwej interpretacji zapisów u.ś.r. w przedmiocie nabywania uprawnień do świadczeń pielęgnacyjnych, w tym do właściwego odczytania ograniczeń wynikających z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a tej ustawy. Wprawdzie

---

<sup>14</sup> Dz.U., nr 138, poz. 872; OTK Z.U. Nr 6A, poz. 107; LEX nr 402805.

<sup>15</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

przepis ten nie został poddany kontroli Trybunału, jednakże nie ulega wątpliwości, że wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a powołanej ustawy musi uwzględniać konstytucyjne zasady, w tym wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości. Ponadto rozpatrywany przepis musi być interpretowany w taki sposób, by nie doszło do zniweczenia skutku wskazanego wyżej orzeczenia Trybunału.

Na powyższe wskazuje część końcowa uzasadnienia powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2008 r., w której Trybunał wyraźnie zwrócił uwagę, że wprawdzie orzeczenie o niekonstytucyjności dotyczy wyłącznie art. 17 ust. 1 u.ś.r., ale „do organów stosujących przepisy tej ustawy należeć będzie ocena skutków stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonego art. 17 ust. 1 ustawy w konfrontacji z innymi przesłankami określającymi prawo do świadczenia pielęgnacyjnego”. Przypisując ogromne znaczenie usankcjonowanemu prawnie obowiązкови alimentacyjnemu, Trybunał uznał, iż skoro członek najbliższej rodziny wywiązuje się ze swych obowiązków — moralnych i prawnych — wobec ciężko chorego krewnego i wymaga to odeń rezygnacji z zarobkowania, to winien on w tych działaniach otrzymać odpowiednie wsparcie państwa.

Powyżej przedstawione stanowisko Trybunału Konstytucyjnego stanowi kontynuację przyjętej linii orzeczniczej, bowiem już w wyroku z dnia 15 listopada 2006 r., sygn. akt P 23/05<sup>16</sup>, Trybunał podkreślił, iż prawo do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne musi wywodzić się z obowiązku alimentacyjnego, o którym mowa w art. 128 K.r.o. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, obowiązek alimentacyjny sprowadza się do obowiązku dostarczania środków utrzymania (niekiedy także środków wychowania) i obciąża krewnych w linii prostej (zstępnych i wstępnych) oraz rodzeństwo (art. 128 K.r.o.). Kodeks ustala kolejność zobowiązanych, w związku z czym obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności powstaje dopiero w braku osoby zobowiązanej w bliższej kolejności albo gdy osoba ta nie może zadośćuczynić obowiązkowi (lub gdy uzyskanie od niej na czas środków utrzymania jest niemożliwe lub połączone z nadmiernymi trudnościami — art. 132 K.r.o.).

Ponadto wskazać należy, iż postanowieniem z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. akt S 1/10<sup>17</sup>, Trybunał Konstytucyjny w trybie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>18</sup> przedstawił Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące niezbędności działań ustawodawczych, zmierzających do zapewnienia spójności zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego. W po-

<sup>16</sup> Dz.U., nr 209, poz. 1550; OTK Z.U. Nr 10A, poz. 151; LEX nr 231215.

<sup>17</sup> OTK Z.U. Nr 5A, poz. 54; LEX nr 602861.

<sup>18</sup> Dz.U., nr 102, poz. 643 z późn. zm.

stanowieniu sygnalizacyjnym Trybunał stwierdził, że w obecnym stanie prawnym trudno wskazać *ratio legis* wymogu, że — bez względu na okoliczności danej sprawy — przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy osoba wymagająca opieki nie pozostaje w związku małżeńskim (por. art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.). W ocenie Trybunału analiza praktyki sądów administracyjnych, dokonana w postanowieniu z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. akt P 38/09<sup>19</sup>, prowadzi do wniosku, że możliwe jest nadanie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. takiego brzmienia, które nie prowadziłoby do wniosku o wewnętrznej sprzeczności tej ustawy. Ostatnie z wymienionych orzeczeń zapadło w następującym stanie faktycznym: odmowa przyznania dziecku świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad przewlekle chorą matką, legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, wydana z powodu pozostawania przez osobę wymagającą opieki w związku małżeńskim.

Trybunał Konstytucyjny wskazał na szereg wyroków Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, wydanych w sprawach dotyczących świadczeń opiekuńczych w związku z opieką nad ojcem lub matką, w których została zastosowana prokonstytucyjna wykładnia przepisów u.ś.r. Są to wyroki: WSA w Olsztynie z 11 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 60/09<sup>20</sup>; WSA w Olsztynie z 11 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 61/09<sup>21</sup>; WSA w Olsztynie z 6 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 386/09<sup>22</sup>; WSA w Krakowie z 22 marca 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 1236/09; NSA z 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 722/09 — oddalający skargę kasacyjną od powołanego wyroku o sygn. akt II SA/Ol 61/09; NSA z 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 723/09 — oddalający skargę kasacyjną od powołanego wyroku o sygn. akt II SA/Ol 60/09<sup>23</sup>.

Dnia 19 sierpnia 2011 r., realizując zalecenie Trybunału Konstytucyjnego, Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów<sup>24</sup>. Ustawodawca przewidział nowe brzmienie przepisu art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. Znowelizowany stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Ponadto z grona osób uprawnionych do

---

<sup>19</sup> OTK Z.U. Nr 5A, poz. 53, LEX nr 602860.

<sup>20</sup> LEX nr 543817.

<sup>21</sup> LEX nr 533538.

<sup>22</sup> LEX nr 580393.

<sup>23</sup> Wszystkie wyroki dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; dalej: CBOSA.

<sup>24</sup> Dz.U., nr 205, poz. 212.

otrzymania świadczenia, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, wykluczone zostaną osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 1 pkt 2 u.ś.r.).

Wydaje się, że w dalszym ciągu w orzecznictwie organów występować będą problemy interpretacyjne, związane z subsumcją występujących sytuacji faktycznych. Przykładowo, ostatnia nowelizacja nie rozwiewa wątpliwości w zakresie określenia, czy świadczenie przysługuje dziecku osoby niepełnosprawnej, której małżonek nie jest osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym, zaś z racji podszłego wieku nie jest w stanie sprawować opieki nad współmałżonkiem. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 3 pkt 15 u.ś.r. pod określeniem pełnoletniej osobie niepełnosprawnej należy rozumieć osobę pełnoletnią, legitymującą się orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności, a także osobę, która ukończyła 75 lat. Natomiast w myśl przepisu art. 3 pkt 21 u.ś.r. ilekroć w ustawie jest mowa o znacznym stopniu niepełnosprawności — oznacza to: a) niepełnosprawność w stopniu znacznym w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, b) całkowitą niezdolność do pracy i samodzielnej egzystencji orzeczoną na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, c) stałą albo długotrwałą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym i do samodzielnej egzystencji orzeczoną na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników w celu uzyskania świadczeń określonych w tych przepisach, d) posiadanie orzeczenia o zaliczeniu do I grupy inwalidów. Z powyższego wynika, że osoba w wieku powyżej 75 lat jest osobą niepełnosprawną, natomiast brak jednoznacznej podstawy do określenia, że jest to równoważne znacznemu stopniu niepełnosprawności. Pewne analogie można wysnuć z art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>25</sup> oraz z art. 16 ust. 2 pkt 3 u.ś.r., w których przy określaniu warunków do przyznania — odpowiednio — dodatku pielęgnacyjnego oraz zasiłku pielęgnacyjnego, zrównano osoby, które ukończyły 75 lat z osobami niepełnosprawnymi w stopniu znacznym.

W sprawie wadliwości legislacyjnej przepisu art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. Rzecznik Praw Obywatelskich interweniowała u Minister Pracy i Polityki Społecznej<sup>26</sup>, jednakże obowiązujący stan prawny nadal jest daleki od doskonałości.

<sup>25</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r., nr 153, poz. 1227 z późn. zm.

<sup>26</sup> Pismo RPO-652750-III/19/AN/LN z dnia 12 sierpnia 2010 r.



## Rolnik jako potencjalny beneficjent świadczenia pielęgnacyjnego

W art. 3 pkt 22 u.ś.r. zdefiniowano pojęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, które — na potrzeby tej ustawy — oznacza „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”. Do żadnej z tych kategorii zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej nie można zakwalifikować pracy w rodzinnym gospodarstwie rolnym.

W przypadku rolnika ubiegającego się o świadczenie pielęgnacyjne z tytułu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną nie można mówić o jakiegokolwiek rezygnacji z pracy, bowiem ubiegający się o świadczenie w dalszym ciągu prowadzi gospodarstwo rolne i z tego tytułu podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Wielu rolników nigdy nie podejmowało zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w rozumieniu u.ś.r., a fakt ten nie wynikał z konieczności opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, lecz z tej przyczyny, iż praca w gospodarstwie rolnym stanowiła dla nich obiektywną przeszkodę w podjęciu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Przesłankę niepodjęcia albo rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., można byłoby rozważać wtedy, gdyby gospodarstwo rolne nie stanowiło źródła utrzymania osoby ubiegającej się o świadczenie, z powodu jego niewielkiej powierzchni lub pozostawienia go odłogiem. W innym wypadku uzasadnione jest twierdzenie, że ubiegający się o świadczenie pielęgnacyjne nie spełnia podstawowej przesłanki do jego przyznania, tzn. ani nie rezygnuje z pracy zarobkowej, ani obiektywnie nie jest gotowy do jej podjęcia.

W orzecznictwie sądowym przyjęto — i pogląd ten należy podzielić — że osoba ubiegająca się o świadczenie pielęgnacyjne powinna spełniać kryteria osoby bezrobotnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>27</sup>. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. d tej ustawy, osoba bezrobotna winna charakteryzować się m.in. tym, że „nie jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości rolnej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (Dz.U., nr 16, poz. 93, z późn. zm.), o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu

---

<sup>27</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2008 r., nr 69, poz. 415 z późn. zm.

stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe”.

Należy zauważyć, że warunek sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną jest warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, o czym często zdają się zapominać niektóre osoby ubiegające się o świadczenia. Z mocy prawa na członkach rodziny osoby cięży obowiązek alimentacyjny, polegający na dostarczeniu środków utrzymania osobie potrzebującej (art. 128 K.r.o.), przy czym w pierwszej kolejności obowiązek ten obciąża zstępnych — krewnych w linii prostej, a więc dzieci (art. 129 §1 K.r.o.). Do środków utrzymania zalicza się wszystko, co zaspokaja wszelkie usprawiedliwione potrzeby osoby uprawnionej do alimentacji, w tym związane z zapewnieniem jej opieki domowej i medycznej<sup>28</sup>. Należy podkreślić, że obowiązek alimentacyjny jest niezależny od tego, czy opiekun osoby niepełnosprawnej otrzymuje świadczenie pielęgnacyjne, czy też nie.

Świadczenie pielęgnacyjne z woli ustawodawcy przysługuje jedynie „z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” i to pod warunkiem, że rezygnacja ta jest dokonywana „w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności” (art. 17 ust. 1 u.ś.r.). Podkreślenia wymaga fakt, iż istotą świadczenia pielęgnacyjnego, przyznawanego opiekunowi osoby niepełnosprawnej, a nie samej osobie wymagającej opieki, jest zrekompensowanie tej osobie rezygnacji z aktywności zawodowej poprzez wypłatę jej określonej przepisami kwoty oraz ewentualne opłacenie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, o ile nie podlega ona obowiązkowi takiego ubezpieczenia z innego tytułu (art. 6 ust. 2b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>29</sup>). Świadczenie to przysługuje więc tylko niektórym osobom, spełniającym określone w ustawie przesłanki, a nie każdemu, kto podejmie się opieki nad osobą niepełnosprawną, choćby realizował w ten sposób ciężący na nim obowiązek alimentacyjny.

Zaprezentowane powyżej stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z dnia 11 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 1987/10<sup>30</sup>; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Bd

<sup>28</sup> Por. np. J. Ignacowski, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 724.

<sup>29</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r., nr 205, poz. 1585 z późn. zm.; dalej jako u.s.u.s.

<sup>30</sup> CBOSA.

379/11<sup>31</sup>; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/OI 521/11<sup>32</sup>).

Nie można podzielić poglądu prezentowanego w praktyce orzeczniczej niektórych organów, iż już sam fakt bycia rolnikiem przez osobę ubiegającą się o prawo do świadczenia pielęgnacyjnego stanowi negatywną przesłankę do przyznania świadczenia. Katalog przesłanek negatywnych został przez ustawodawcę ujęty w art. 17 ust. 5 u.ś.r. i nie zawiera stosownej hipotezy, która wykluczałaby rolników *a limine* z grona potencjalnych beneficjentów świadczeń pielęgnacyjnych.

### Składki na ubezpieczenia społeczne osoby pobierającej świadczenie pielęgnacyjne

Stosownie do postanowień art. 6 ust. 2a u.s.u.s: „Za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne wójt, burmistrz lub prezydent miasta opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od podstawy odpowiadającej wysokości świadczenia pielęgnacyjnego przysługującego na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych przez okres niezbędny do uzyskania okresu ubezpieczenia (składkowego i nieskładkowego) odpowiednio 20-letniego przez kobietę i 25-letniego przez mężczyznę, jednak nie dłużej niż przez 20 lat”. W stosunku do osób otrzymujących świadczenia pielęgnacyjne, organ wypłacający to świadczenie (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) jest płatnikiem składek (art. 4 pkt 2 lit. w) i finansuje je w całości (art. 16 ust. 6b). Zaznaczyć należy, że obowiązek opłacania składek na ubezpieczenia społeczne aktualizuje się tylko wtedy, gdy świadczeniobiorca nie podlega takiemu obowiązkowi z innego tytułu (art. 6 ust. 2b), a płatnik może wystąpić do ZUS o udzielenie informacji o przebiegu ubezpieczenia oraz za jaki okres powinien opłacać składkę na ubezpieczenie emerytalne i rentowe za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne (art. 6 ust. 2c powołanej ustawy).

Natomiast przepis art. 66 ust. 1 pkt 28 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>33</sup> stanowi, że osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne, przyznane na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych i niepodlegające obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu, podlegają obowiązkowi takiego ubezpieczenia. W przypadku

---

<sup>31</sup> CBOSA.

<sup>32</sup> LEX nr 863097; CBOSA.

<sup>33</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2008 r., nr 164, poz. 1027 z późn. zm.

takich osób, obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego obejmuje okres od dnia przyznania świadczenia pielęgnacyjnego do dnia utraty prawa do jego pobierania (art. 73 pkt 10), a podstawą wymiaru składek jest kwota odpowiadająca wysokości świadczenia pielęgnacyjnego (art. 81 ust. 8 pkt 9). Płatnikiem składek na ubezpieczenie zdrowotne jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 86 ust. 1 pkt 9 powołanej ustawy).

Kwestii odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne nie rozstrzyga się w formie decyzji administracyjnej. Jedynie na gruncie przepisów u.p.s. składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne są świadczeniami niepieniężnymi, o charakterze obowiązkowym, których przyznawanie odbywa się w formie decyzji administracyjnej (art. 17 ust. 1 pkt 9 i 20, art. 36 pkt 2 lit. c-d, art. 42 w związku z art. 106 ust. 1 powołanej ustawy).

Obowiązek zgłoszenia strony do ubezpieczenia oraz odprowadzania składek ciąży — z mocy prawa — na organie pierwszej instancji, który jest płatnikiem. W razie ewentualnego sporu dotyczącego obowiązku ubezpieczeń społecznych znajduje zastosowanie przepis art. 38 ust. 1 u.s.u.s., w myśl którego Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzję osobie zainteresowanej i płatnikowi składek. Również przepisy art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 83 ust. 1 u.s.u.s. nakładają na ZUS obowiązek stwierdzenia i ustalenia obowiązku z zakresu ubezpieczeń społecznych. Od decyzji administracyjnych wydanych przez ZUS (lub od jego bezczynności) przysługuje prawo wniesienia odwołania do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, o którym mowa w art. 477<sup>8</sup> §1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego<sup>34</sup> (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2009 r., sygn. akt IV SAB/G1 55/09<sup>35</sup>).

## Świadczenie pielęgnacyjne za niepełny miesiąc

Świadczenie pielęgnacyjne jest świadczeniem okresowym, wypłacanym miesięcznie w stałej wysokości (art. 17 ust. 3 u.ś.r.)<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Dz.U., nr 43, poz. 296 z późn. zm.

<sup>35</sup> CBOSA.

<sup>36</sup> Obecnie wysokość świadczenia pielęgnacyjnego wynosi 520 zł (§1 pkt 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2009 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych, Dz.U., nr 129, poz. 1058 z późn. zm.).

Jednym z zagadnień związanych z przyznawaniem świadczeń pielęgnacyjnych, które nie doczekało się obszerniejszego orzecznictwa, jest zagadnienie określenia wysokości świadczenia pielęgnacyjnego za miesiąc, w którym wpłynął wniosek o ustalenie do niego prawa.

Zgodnie z art. 17 ust. 4 u.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne przysługujące za niepełne miesiące wypłaca się w wysokości 1/30 świadczenia pielęgnacyjnego za każdy dzień, a należną kwotę świadczenia zaokrągla się do 10 groszy w górę. W orzecznictwie organów samorządowych dość często przyznaje się świadczenie za miesiąc złożenia wniosku o świadczenie w pełnej wysokości — bez względu na dzień miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Na poparcie takiego rozstrzygnięcia powołuje się przepis art. 24 ust. 2 u.ś.r. w brzmieniu: „Prawo do świadczeń rodzinnych ustala się, poczynawszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, do końca okresu zasiłkowego”.

Należy zauważyć, że przepis art. 17 ust. 4 u.ś.r. znajduje się w rozdziale 3 ustawy, zatytułowanym *Świadczenia opiekuńcze*, zaś zgodnie z art. 2 pkt 2 u.ś.r. świadczeniami opiekuńczymi są zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne. Z kolei art. 24 omawianej ustawy został zamieszczony w jej rozdziale 6, noszącym tytuł *Postępowanie w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych*. Świadczenia rodzinne są szerszą kategorią, obejmującą nie tylko świadczenia opiekuńcze, lecz także zasiłki rodzinne i dodatki do nich oraz zapomogi (por. art. 2 u.ś.r.). W tej sytuacji przepisu art. 24 ust. 2a u.ś.r. nie można traktować jako szczególnego w stosunku do normy wyrażonej w art. 17 ust. 4 u.ś.r., bowiem to właśnie ona stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów art. 24.

Nie bez znaczenia jest także fakt, iż przepis art. 17 ust. 4 u.ś.r. jest przepisem prawa materialnego, zaś normy zawarte w art. 24 u.ś.r. niewątpliwie należą do przepisów proceduralnych, o czym świadczy — poza ich treścią — zamieszczenie ich w odpowiednio zatytułowanych rozdziałach ustawy. W doktrynie prawa administracyjnego podnosi się, że przepisy proceduralne pełnią służebną rolę w realizacji norm materialnego prawa administracyjnego<sup>37</sup>, zatem norma proceduralna z art. 24 ust. 2a u.ś.r. nie może uchylać normy materialnoprawnej, wyrażonej w art. 17 ust. 4 u.ś.r.

Dodatkowo za przedstawioną wykładnią przemawia okoliczność, iż ustawodawca w art. 24 ust. 2a stanowi o ustaleniu prawa do świadczenia „poczynawszy od miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności”. Użytego tu (oraz w art. 23a ust. 8, art. 24 ust. 2 i 3, a także

---

<sup>37</sup> Zob. J. Filipiak, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. II, Kraków 2001, s. 162.

w art. 28 ust. 2 u.ś.r.), wyrażenia „począwszy od miesiąca” nie można uważać za pewien skrót myślowy i interpretować tak samo jak wyrażenia „począwszy od pierwszego dnia miesiąca”, którym posłużył się ustawodawca w art. 24 ust. 3a u.ś.r. (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Bd 1012/06<sup>38</sup>). Należy zauważyć, że zarówno normie zawartej w ust. 2a, jak i w ust. 3a, obowiązujące brzmienie nadane zostało ustawą z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>39</sup>, która weszła w życie z dniem 2 stycznia 2009 r. Jedną z dyrektyw wykładni językowej przepisów stanowi zakaz wykładni synonimicznej, sprowadzający się do stwierdzenia, iż „różnym zwrotom nie należy nadawać tego samego znaczenia”<sup>40</sup>. Konsekwencji w stosowaniu terminów i pojęć wymagają od ustawodawcy także zasady techniki prawodawczej. W myśl §10 *Zasad techniki prawodawczej*<sup>41</sup>: „Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami”.

Ponadto, jak trafnie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 6 października 2005 r., sygn. akt II SA/Ol 318/05<sup>42</sup>, końcowy dzień okresu na jaki powinno być przyznane świadczenie pielęgnacyjne przypada zawsze na ostatni dzień miesiąca (por. art. 24 ust. 3 i 4 u.ś.r.), zatem „przyjęcie stanowiska (...), zgodnie z którym świadczenie pielęgnacyjne powinno być przyznawane z pierwszym dniem miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami za prawidłowe, oznaczałoby w istocie, iż (...) przepis art. 17 ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest przepisem martwym (...)”.

Niemal zupełny brak wypowiedzi orzecznictwa w tym zakresie może wynikać z faktu, że strony satysfakcjonuje zwykle sam fakt otrzymania świadczenia i odpuszczają od kwestionowania proporcjonalnego zmniejszenia świadczenia za pierwszy miesiąc jego otrzymywania. Z kolei w sytuacji, gdy organ przyznaje świadczenia pielęgnacyjne za cały miesiąc, strona nie ma interesu w kwestionowaniu korzystnego dla niej w tym zakresie rozstrzygnięcia.

<sup>38</sup> ONSAiWSA 2008, Nr 2, poz. 35; LEX nr 369027; CBOSA.

<sup>39</sup> Dz.U., nr 223, poz. 1456.

<sup>40</sup> L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 144–145.

<sup>41</sup> Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U., nr 100, poz. 908.

<sup>42</sup> CBOSA.

\*\*\*

Kończąc rozważania na temat świadczeń pielęgnacyjnych nie sposób oprzeć się refleksji, iż przepisy dotyczące przyznawania tej formy pomocy materialnej dalekie są od doskonałości. Mimo kilku orzeczeń i sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego oraz interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich, nie doczekaliśmy się kompleksowego rozwiązania problemów, sygnalizowanych w orzecznictwie zarówno organów samorządowych — właściwych w sprawach świadczeń, jak i sądów administracyjnych. Niektóre z tych problemów zostały powyżej naszkicowane.

*De lege ferenda* należy postulować, by ustawodawca — uwzględniając dorobek doktryny i orzecznictwo — całościowo i kompleksowo znowelizował przepisy wzbudzające kontrowersje.

Krytycznie należy również ocenić postawę organów pierwszej instancji (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz działających z ich upoważnienia pracowników ośrodków pomocy społecznej), które — mimo utrwalonej w tym zakresie linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych — nadal stosują niekorzystną dla ubiegających się o świadczenia pielęgnacyjne wykładnię przepisów, wykorzystując niedoskonałości legislacyjne. Prowadzenie swoistej „polityki administracyjnej”, polegającej na odmownym załatwianiu większości wniosków i zmuszaniu samorządowych kolegiów odwoławczych do orzekania reformatorskiego (art. 138 §1 pkt 2 *in principio* ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego<sup>43</sup>) jest zaprzeczeniem zasady praworządności, wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP oraz szczególnych obowiązków władz publicznych w stosunku do osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 69 Konstytucji. Postępowanie takie narusza również wyrażoną w art. 8 K.p.a. zasadę zaufania obywateli do organów państwa.

---

<sup>43</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 z późn. zm.; dalej jako K.p.a.

**SOME ISSUES CONCERNING ATTENDANCE BENEFITS  
IN THE PRACTICES OF LOCAL UNITS OF ADMINISTRATION  
AND JURISPRUDENCE OF ADMINISTRATIVE COURTS**

Keywords: social assistance; family benefits; attendance benefit; social security.

Streszczenie

W publikacji przedstawiono zagadnienia dotyczące wyspecjalizowanej części systemu zabezpieczenia społecznego, związane z zaspokajaniem niezbędnych potrzeb rodziny w zakresie opieki nad osobami jej potrzebującymi, w szczególności — nad niepełnosprawnymi. Problematyka ta jest związana szczególnie z dwiema ustawami: z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Zaprezentowano ewolucję regulacji prawnej oraz orzecznictwo organów administracji i sądów administracyjnych w zagadnieniach wzbudzających wątpliwości, takich jak: 1) prawo do świadczenia pielęgnacyjnego a pozostawanie w związku małżeńskim przez osobę niepełnosprawną; 2) dopuszczalność pobierania świadczenia pielęgnacyjnego przez rolników; 3) forma rozstrzygnięcia w sprawie składek na ubezpieczenia społeczne w przypadku osoby pobierającej świadczenie pielęgnacyjne; 4) wysokość świadczenia pielęgnacyjnego przysługującego za niepełny miesiąc. Zgłoszono postulat *de lege ferenda* by ustawodawca — uwzględniając dorobek doktryny i orzecznictwo — całościowo i kompleksowo znowelizował przepisy wzbudzające kontrowersje.

Summary

The paper presents issues relating to the specialized part of the social security system, related to the satisfaction of essential needs of the family in the care of the needy, in particular — for the disabled. This issue is related specifically to two statutes: the Law of 12 March 2004 on Social Assistance and Act of 28 November 2003 on Family Benefits. The evolution of legal regulation and case law authorities and administrative courts in matters of the dubious, such as: 1) the right of the disabled person who is married to get attendance benefit; 2) the admissibility of the attendance benefit for farmers; 3) form of the decision on social security contributions in case of a person collecting the attendance allowances; 4) amount of nursing allowance entitlement for an incomplete month. Some *de lege ferenda* suggestions are made to comprehensively amend controversial legislation, taking into account the achievements of the doctrine and jurisprudence.