



Warszawa, 21.11.24

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

III.7064.398.2024.JA

Trybunał Konstytucyjny

Sygn. akt SK 66/24

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

- uzasadnienie stanowiska

W związku z pismem z dnia 24 września 2024 r., w którym Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] dalej: Skarżący, sygn. akt SK 66/24 wskazując, iż art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 390 ze zm., dalej: ustawa lub u.ś.r.) w brzmieniu obowiązującym do czasu jego uchylecia przez art. 43 pkt 4 lit. e ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 1429) w zakresie, w jakim za jedyną przesłankę uprawniającą do świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4, inne niż współmałżonek, w sytuacji sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim, uznaje legitymowanie się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przez współmałżonka osoby wymagającej opieki, jest niezgodny z art. 69, art. 18 i art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP, przedstawiam uzasadnienie powyższego stanowiska.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

1. Zarzuty skargi konstytucyjnej

- 1.1 Przedstawiona skarga konstytucyjna dotyczy zbadania zgodności art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. w zakresie, w jakim uniemożliwia osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu niepodjęcia lub rezygnowania z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki 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 sytuacjach, gdy współmałżonek osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.) nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale z przyczyn obiektywnych nie może sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 18 w związku z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP.
- 1.2 Rzecznik Praw Obywatelskich precyzując zakres i wzorzec zaskarżenia wskazał, iż zaskarżony skargą konstytucyjną przepis art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym do czasu jego uchylecia przez art. 43 pkt 4 lit. e ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 1429) w zakresie, w jakim za jedyną przesłankę uprawniającą do świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4, inne niż współmałżonek, w sytuacji sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim, uznaje legitymowanie się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przez współmałżonka osoby wymagającej opieki, jest niezgodny z art. 69, art. 18 i art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP.

2. Stan faktyczny i prawny sprawy

- 2.1 Skarżący wystąpił z wnioskiem o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z opieką nad ojcem, Panem ██████████ legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, z którego wynika, iż nie da się ustalić, kiedy powstała niepełnosprawność. Wraz z wnioskiem złożył też m.in. oświadczenie, iż Pani ██████████, małżonka Pana ██████████

██████████ nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, gdyż pobiera świadczenie pielęgnacyjne w związku z opieką nad bratem Skarżącego. Rozpoznając wniosek Skarżącego organ I instancji - działający z upoważnienia Prezydenta Miasta ██████████ ██████████ Centrum Świadczeń Rodzinnych wydał decyzję z dnia 18 stycznia 2021 r. ██████████ o odmowie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Powodem odmowy była okoliczność, iż ojciec Skarżącego pozostaje w związku małżeńskim, a jego małżonka nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, co powoduje, iż Skarżący nie spełnia warunku wynikającego z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze ██████████ dalej: SKO, decyzją z dnia 18 marca 2021 r. ██████████ ██████████ utrzymało w mocy decyzję organu I instancji wskazując, iż mimo szczególnie trudnej sytuacji w rodzinie Skarżący, jako syn Pana ██████████ będzie mógł skutecznie ubiegać się o świadczenie pielęgnacyjne dopiero z chwilą ewentualnego uzyskania przez Panią ██████████ ██████████ orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności. Skarga na decyzję SKO została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w ██████████ z dnia 21 lipca 2021 r. ██████████ W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, iż art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeśli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Ponadto Sąd zwrócił uwagę, że nawet gdyby przyjąć, że matka Skarżącego nie może podjąć opieki nad swym mężem, ponieważ sprawuje ją już nad inną osobą, to jednak Skarżący posiada rodzeństwo, które pracuje. W przepisach nie chodzi tylko o brak możliwości sprawowania opieki nad osobą z niepełnosprawnością przez osoby zobowiązane w pierwszej kolejności w rozumieniu art. 17 ust. 1 u.ś.r., ale także o brak możliwości dostarczenia środków pieniężnych potrzebnych na sfinansowanie takiej opieki. Stąd Skarżący powinien swoje roszczenia finansowe kierować przede wszystkim do osób zobowiązanych prawnie do opieki i do alimentacji. Nie ma podstaw, by pomoc w opiece była finansowana ze środków publicznych, skoro są ustalone osoby zobowiązane do stosownej pomocy. Nie można dopuszczać do sytuacji, że dana osoba nie poczuwa się do swoich obowiązków, jako syn, bądź córka, a obowiązki te za nich przejmuje Państwo (w postaci przyznania świadczenia pielęgnacyjnego dla osoby podejmującej się opieki). W ocenie Sądu w sprawie nie zaszły okoliczności, które pozwoliłyby

uwzględnić wniosek Skarżącego. Są bowiem ustalone osoby, które powinny sfinansować jego zaangażowanie w opiekę. Wniesiona przez Skarżącego skarga kasacyjna została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, dalej: NSA, z dnia 19 grudnia 2022 r. [REDACTED]. NSA wskazał, iż stosowanie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. wywoływało rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych, która jednak została rozstrzygnięta w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 dnia listopada 2022 r. sygn. akt I OPS 2/22. W uchwale tej zajęto stanowisko, że warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., z tytułu sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim osobie wskazanej w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innej niż współmałżonek, jest legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.). NSA podzielał pogląd zaprezentowany w uchwale z dnia 14 listopada 2022 r., zgłoszony w skardze kasacyjnej zarzut błędnej wykładni art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. uznał za nieuzasadniony. Zdaniem NSA nie stanowi błędnej wykładni również argumentacja przedstawiona przez Sąd I instancji dotycząca obowiązku alimentacyjnego między członkami rodziny. Stanowi ona jedynie wskazanie, że świadczenie pielęgnacyjne wypłacane opiekunowi osoby z niepełnosprawnością nie zwalnia z obowiązku alimentacyjnego. Sąd I instancji nie miał także podstaw do uznania, że organy powinny w sprawie dokonać ustaleń dotyczących możliwości faktycznego sprawowania opieki przez małżonkę osoby z niepełnosprawnością, nie była to bowiem okoliczność relewantna dla rozstrzygnięcia.

- 2.2 Podstawę rozstrzygnięć o odmowie Skarżącemu - jako osobie, o której mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., tj. innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności - prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z koniecznością opieki nad ojcem stanowił art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r., w myśl którego świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnowania z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą wymagającą wsparcia legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania

na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba, że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Przepis art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. stwarzały możliwość otrzymania wsparcia w postaci świadczenia pielęgnacyjnego osobie innej niż współmałżonek tylko wówczas, gdy z powodu opieki nad niepełnosprawnym pozostającym w związku małżeńskim:

- zrezygnowała z pracy lub nie podejmowała zatrudnienia,
- ciążył na niej obowiązek alimentacyjny,
- współmałżonek osoby z niepełnosprawnością legitymował się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Zatem na gruncie sprawy będącej przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej Skarżącemu synowi osoby z niepełnosprawnością prawo do świadczenia pielęgnacyjnego mogłoby, przy spełnieniu innych warunków ustawowych, przysługiwać wyłącznie wtedy, gdyby współmałżonka Jego ojca legitymowała się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

2.3 Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowno-administracyjnym (por. wyrok NSA z dnia 9 maja 2024 r. sygn. akt I OSK 1510/23, LEX nr 3719950; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 czerwca 2024 r. sygn. akt II SA/Po 198/24, LEX nr 3728997).

Wymaga jednak wskazania, iż na przestrzeni obowiązywania u.ś.r. wykładnia przepisów dotyczących dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego osób innych niż współmałżonek, na których ciąży obowiązek alimentacyjny względem osoby z niepełnosprawnością pozostającą w małżeństwie wywoływała istotne rozbieżności, a NSA w wydawanych orzeczeniach prezentował zasadniczo dwa odmienne stanowiska. Według pierwszego stanowiska przyjmował, iż prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób wskazanych w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innych niż współmałżonek, powstaje nie tylko w sytuacji, gdy współmałżonek osoby z niepełnosprawnością legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale także wówczas, gdy z przyczyn obiektywnych małżonek nie jest w stanie realnie sprawować opieki (por. wyroki z dnia 10 grudnia 2021 r. sygn. akt I OSK 817/21, LEX nr 3349845; z dnia 9 lipca 2021 r. sygn. akt I OSK 1755/20, LEX nr 3279419; z dnia 18 listopada 2021 r. sygn. akt I OSK 744/21, LEX nr 3262668; z dnia 25 stycznia 2021 r. sygn. akt I OSK 2103/20, LEX nr 3122811). W drugim stanowisku NSA

uznawał, iż uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego osób wskazanych w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innych niż współmałżonek, powstaje tylko wtedy, gdy współmałżonek osoby z niepełnosprawnością legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (por. wyroki z dnia 14 października 2021 r. sygn. akt I OSK 575/21, LEX nr 3244415; z dnia 2 lutego 2022 r. sygn. akt I OSK 997/21, LEX nr 3306789; z dnia 26 października 2021 r. sygn. akt I OSK 700/21, LEX nr 3253505; z dnia 19 maja 2021 r. sygn. akt I OSK 229/21, LEX nr 3206339; z dnia 24 lutego 2021 r. sygn. akt I OSK 2391/20, LEX nr 3144625; z dnia 24 lutego 2021 r. sygn. akt I OSK 2422/20, LEX nr 3179375; z dnia 23 stycznia 2020 r. sygn. akt I OSK 2462/19, LEX nr 2798595).

Wskazana rozbieżność w wykładni prawa została poddana ocenie powiększonego składu NSA, który w uchwale z dnia 14 listopada 2022 r. sygn. akt I OPS 2/22, ONSAiWSA 2023, nr 1, poz. 2 wyjaśnił, iż warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., z tytułu sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim osobie wskazanej w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innej niż współmałżonek, jest legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.).

- 2.4 Zasadniczo należy podzielić wskazywaną przez autora skargi konstytucyjnej ocenę, iż przepisy u.ś.r. dotyczące dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego syna, który zrezygnował z zatrudnienia z uwagi na konieczność zapewnienia opieki ojcu pozostającemu w małżeństwie legitymującemu się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, którego małżonka nie dysponuje orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, naruszają normy konstytucyjne.

Wymaga jednak, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, sprecyzowania, iż będący przedmiotem skargi konstytucyjnej zarzut dotyczy naruszenia art. 69, art. 18 i art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji przez art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym do czasu jego uchylenia w zakresie, w jakim za jedyną przesłankę uprawniającą do świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4, inne niż współmałżonek, w sytuacji sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim, uznaje legitymowanie się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przez współmałżonka osoby wymagającej opieki.

2.5 Kwestionowana niniejszą skargą konstytucyjną norma art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. obowiązywała do dnia 31 grudnia 2023 r. Z dniem 1 stycznia 2024 r. utraciła moc obowiązującą na skutek zmiany art. 17 ust. 5 u.ś.r. przez art. 43 pkt 4 lit. e ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 1429). W wyniku nowelizacji aktualnie uprawnieniem do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego dysponują wyłącznie osoby wskazane w art. 17 ust. 1 u.ś.r., jeżeli sprawują opiekę nad osobą w wieku do ukończenia 18. roku życia.

Stosownie do art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393) Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym wydaje obligatoryjnie postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny utracił moc obowiązującą w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Artykuł 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przewiduje jednak wyjątek od powyższej zasady, wskazując, że Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny, o której mowa w art. 59 ust. 1 pkt 4, jeśli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

Przesłanką uzasadniająca zatem kontrolę konstytucyjności przepisu, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy kwestionowaną skargą konstytucyjną uregulowaniem a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki: po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych; po drugie, nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą; po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego, dalej: TK, z dnia 9 lutego 2010 r. sygn. akt SK 10/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 10). O ile uwzględnienie powyższych przesłanek nie da wyniku jednoznacznego, za trafną należy uznać swoistą dyrektywę interpretacyjną art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.) wyrażoną w wyroku TK z dnia 12 grudnia 2000 r., sygn. SK 9/00 (OTK ZU nr 8/2000, poz. 297), zgodnie

z którą "w razie wątpliwości w tym względzie domniemanie przemawia na rzecz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej".

W niniejszej skardze konstytucyjnej wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia odnośnie aktu normatywnego, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, jest w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw Skarżącego.

3. Przedmiot zaskarżenia

3.1 Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych wprowadziła niezależną od systemu pomocy społecznej pomoc finansową państwa dla osób, które podjęły się opieki nad bliskim członkiem rodziny i z tego powodu nie wykonują aktywności zawodowej. Przepis art. 17 u.ś.r. regulujący podmiotowe, przedmiotowe i czasowe aspekty świadczenia pielęgnacyjnego jest obecny w ustawie od początku jej obowiązywania tj. od 2004 r. i na przestrzeni lat był wielokrotnie nowelizowany.

W kontekście niniejszej skargi konstytucyjnej należy przypomnieć, iż zmiany obejmowały m.in. treść regulacji art. 17 ust. 5 u.ś.r., w którym to przepisie zostały wskazane przesłanki negatywne w przypadku zaistnienia których świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje. W szczególności, na podstawie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r., świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Negatywna przesłanka nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w postaci pozostawania osoby wymagającej opieki w związku małżeńskim, została wprowadzona do ustawy z dniem 1 września 2005 r. na mocy art. 27 pkt 13 lit. b ustawy z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732). W pierwotnym brzmieniu nadanym tą ustawą art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. stanowił, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim. Wyłączenie to nie doznawało wówczas żadnych ograniczeń związanych ze stanem zdrowia współmałżonka, a w orzecznictwie NSA dominował pogląd, iż zasadne jest odstępianie od literalnego brzmienia przepisu w przypadkach, gdy w stanie faktycznym sprawy oboje małżonkowie legitymowali się orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności, a o świadczenie ubiegała się osoba zobowiązana do

alimentacji inna niż współmałżonek (przykładowo wyroki NSA: z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt I OSK 722/09, LEX nr 582493 i I OSK 723/09, LEX nr 582494).

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 25 maja 2010 r. sygn. akt P 38/09 (OTK ZU 5A/2010, poz. 53) umorzył postępowanie w sprawie zbadania zgodności art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. w zakresie, w jakim świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje osobom wymagającym opieki pozostającym w związku małżeńskim w sytuacji, gdy oboje małżonkowie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, z art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. Umorzenie było spowodowane tym, że „przed zwróceniem się do Trybunału Konstytucyjnego sąd pytający nie wyczerpał innych możliwości usunięcia powziętych wątpliwości konstytucyjnych”. Niezależnie jednak od tego Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 1 czerwca 2010 r. (sygn. akt S 1/10) w trybie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.) przedstawił Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące niezbędności działań ustawodawczych, zmierzających do zapewnienia spójności zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego. W uzasadnieniu tego postanowienia Trybunał wskazał, że ówczesne literalne brzmienie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. korespondowało z konstrukcją świadczenia pielęgnacyjnego, które przysługiwało tylko ojcu, matce lub opiekunowi faktycznemu dziecka z tytułu opieki na dzieckiem. Od dnia 2 stycznia 2009 r. krąg osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego został jednak poszerzony, na skutek m.in. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2008 r. sygn. akt P 27/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107), a prawo do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne uzyskały wszystkie osoby rezygnujące z pracy z powodu konieczności opieki nad osobą, wobec której mają obowiązek alimentacyjny. Poszerzenie zakresu podmiotowego świadczenia pielęgnacyjnego nie znalazło jednak odzwierciedlenia w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r., który w dalszym ciągu jako negatywną przesłankę przyznania tego wsparcia wymieniał pozostawanie przez osobę wymagającą opieki w związku małżeńskim. W tej sytuacji Trybunał ocenił, że ówczesne brzmienie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. było niedostosowane do zmienionych zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego. W postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunał wskazał m.in., „Formalnie rzecz biorąc, stosowanie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach nie podlega żadnym wyjątkom (por. np. formularz wniosku o jego przyznanie - załącznik nr 7 do rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne,

Dz. U. Nr 105, poz. 881, ze zm.). Może ono prowadzić - tak jak w sprawie zawistej przed sądem pytającym, który zainicjował postępowanie w sprawie o sygn. P 38/09 - do odmowy przyznania tego wsparcia dziecku w związku z opieką nad jednym z rodziców, nawet wtedy, gdy oboje jego rodzice są osobami niepełnosprawnymi. Rygoryzm traktowania tego przepisu przez organy administracji zmusza osoby wymagające opieki do rezygnacji z pozostawania w związku małżeńskim, tylko bowiem w takim wypadku ich opiekunowie mieliby niekwestionowane prawo do świadczenia pielęgnacyjnego". W dalszej części Trybunał wskazał także, iż „z punktu widzenia zapewnienia spójności systemu prawnego pożądane byłoby podjęcie działań legislacyjnych mających na celu dostosowanie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach do nowego brzmienia art. 17 ust. 1 tej ustawy. Należy w szczególności rozważyć, czy nie należy wprost wprowadzić do tej ustawy zasady (formułowanej obecnie w orzeczeniach większości sądów administracyjnych, omówionych w postanowieniu o sygn. P 38/09), że pozostawanie osoby wymagającej opieki w związku małżeńskim nie stanowi negatywnej przesłanki dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy małżonek tej osoby również jest osobą niepełnosprawną, a opiekunami obojga jest ich dziecko”.

Stan prawny w analizowanym zakresie uległ zmianie z dniem 14 października 2011 r. na skutek nowelizacji przeprowadzonej na mocy art. 1 pkt 6 lit. b tiret trzecie ustawy z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. Nr 205, poz. 1212), a przepisowi art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. zostało nadane brzmienie stanowiące, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności – obowiązujące do dnia 31 grudnia 2023 r.

Również do art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. z dniem 1 stycznia 2013 r. wprowadzono przesłanką negatywną, zgodnie z którą osoby wskazane w tym przepisie, jeżeli legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, nie mogą ubiegać się o świadczenie pielęgnacyjne.

Przedstawione zmiany wskazują, iż ustawodawca w celu zapewnienia spójności systemowej w zakresie uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego odszedł od kryterium faktycznych możliwości sprawowania opieki na rzecz sformalizowanego kryterium orzeczonego znacznego stopnia niepełnosprawności. W konsekwencji na gruncie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych tj. art. 17 ust. 1 pkt 4 i art. 17 ust. 5 pkt 2 lit.

a kryterium orzeczonego znacznego stopnia niepełnosprawności wyznacza nie tylko krąg osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, ale też pośrednio wskazuje na możliwość sprawowania opieki.

- 3.2 W powyższym aspekcie wymaga zasygnalizowania, iż w ujęciu systemowym związaną kwestię dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego z kryterium orzeczonego znacznego stopnia niepełnosprawności rozumianego jako zdolność do podjęcia opieki nie może być rozważane bez uwzględnienia określonego w art. 17 ust. 1 ustawy warunku koniecznego do ubiegania się o świadczenie każdego z podmiotów, tj. rezygnacji z zatrudnienia bądź jego niepodejmowania i w tym kontekście możliwości podejmowania zatrudnienia przez osoby z orzeczonym znacznym stopniem niepełnosprawności.

W myśl art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1631 – dalej: ustawy o e.r.f.u.s.), całkowita niezdolność do pracy polega na utracie zdolności do wykonywania jakiegokolwiek pracy. Od wskazanej wyżej zasady przewidziany został wyjątek. Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 4 ustawy o e.r.f.u.s., zachowanie zdolności do pracy w warunkach określonych w przepisach o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 44 z późn. zm. – dalej: ustawa o r.z.s.z.o.n.) nie stanowi przeszkody do orzeczenia całkowitej niezdolności do pracy. Oznacza to, że możliwość uznania całkowitej niezdolności do pracy jest wykluczona przy zachowaniu choćby ograniczonej zdolności do pracy, ale w tzw. normalnych (otwartych) warunkach pracy. Konieczność odniesienia się do normalnych (typowych) warunków pracy można uznać za pogląd utrwalony w piśmiennictwie (por. T. Bińczycka-Majewska: Wokół projektu zmian prawa rentowego, PiZS 1995 nr 5, s. 3; W. Koczur: Orzekanie o niezdolności do pracy dla celów rentowych (w:) B.M. Ćwiertniak (red.), Prawo pracy, ubezpieczenia społeczne, polityka społeczna. Wybrane zagadnienia, Opole 1998 s. 385; H. Pławucka: Niezdolność do pracy w przepisach prawa emerytalno-rentowego, PiZS 1998, nr 1, s. 4).

Materia ta znajduje też odzwierciedlenie w orzecznictwie, z którego wynika, iż przesłanka niezdolności do jakiegokolwiek pracy odnosi się do każdego zatrudnienia w innych warunkach niż specjalnie stworzone na stanowiskach pracy odpowiednio przystosowanych do stopnia i charakteru naruszenia sprawności organizmu (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 8 grudnia 2000 r.

sygn. akt II UKN 134/00, OSNAPiUS 2002 Nr 15, poz. 369; z dnia 12 sierpnia 2020 r. sygn. akt II UK 385/18, LEX Nr 3080356; z dnia 3 kwietnia 2003 r. sygn. akt II UK 206/02, M.P.Pr. - wkł. 2004 Nr 3, poz. 13; z dnia 7 października 2003 r. sygn. akt II UK 79/03, OSNP 2004 Nr 13, poz. 234; z dnia 13 października 2009 r. sygn. akt II UK 106/09, LEX nr 558589; z dnia 4 lipca 2013 r. sygn. akt II UK 403/12, LEX nr 1350309).

Ponadto w orzecznictwie wskazuje się, że art. 13 ust. 4 ustawy o e.r.f.u.s. wyraża odrębność instytucji i celów ustawy o r.z.s.z.o.n. oraz ustawy o e.r.f.u.s. Ta odrębność oznacza, że ocena przesłanek niezdolności do pracy nie jest uzależniona od przesłanek niepełnosprawności, uzasadniającej objęcie danej osoby specjalną ochroną prawa socjalnego z zakresu rehabilitacji i zatrudnienia w szczególnych (chronionych) warunkach, gdyż są to odrębne kategorie pojęć (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 3 grudnia 2004 r. sygn. akt II UK 68/04, LEX nr 979180 oraz z dnia 17 lutego 2009 r. sygn. akt I UK 233/08, LEX nr 736713). W konsekwencji, niemożność wykonywania pracy spowodowana innymi przyczynami niż naruszenie sprawności organizmu w stopniu powodującym niezdolność do zarobkowania nie stanowi o niezdolności do pracy w rozumieniu art. 12 ust. 1 ustawy o e.r.f.u.s. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2014 r. sygn. akt II UK 36/14, LEX nr 1548261).

Ustawa o r.z.s.z.o.n. w art. 4 ust. 1 wskazuje, iż do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Pojęcie warunków pracy chronionej zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w art. 2 pkt 7 tej ustawy, korelującym z art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o r.z.s.z.o.n., zgodnie z którym obiekty i pomieszczenia użytkowane przez zakład pracy muszą odpowiadać przepisom i zasadom bezpieczeństwa i higieny pracy, uwzględniać potrzeby osób z niepełnosprawnością w zakresie przystosowania stanowisk pracy, pomieszczeń higieniczno-sanitarnych i ciągów komunikacyjnych oraz spełniać wymagania dostępności do nich.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 1 czerwca 2017 r. sygn. akt I UK 245/16, LEX nr 2321896 stwierdził, że chociaż ustawodawca wskazuje, że osoba o znacznym stopniu niepełnosprawności może być zatrudniona jedynie w warunkach pracy chronionej, to konstatacja taka doznaje pewnego ograniczenia wobec przepisu art. 4 ust. 5 ustawy o r.z.s.z.o.n., z którego wynika,

że zaliczenie do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności osoby, o której mowa w ust. 1 lub 2, nie wyklucza możliwości zatrudnienia tej osoby u pracodawcy niezapewniającego warunków pracy chronionej, w przypadkach: 1) przystosowania przez pracodawcę stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej; 2) wykonywania pracy zdalnej.

W ocenie Sądu Najwyższego - zatrudnienie u pracodawcy niebędącego zakładem pracy chronionej nie wyklucza zaliczenia do znacznego stopnia niepełnosprawności. Prowadzi to do konkluzji, że ustalenie całkowitej niezdolności do pracy w aspekcie art. 13 ust. 4 ustawy o e.r.f.u.s. osoby mającej znaczny stopień niepełnosprawności nie jest wykluczone w przypadku wykonywania pracy w zakładzie niebędącym zakładem pracy chronionej, jeżeli osoba niepełnosprawna jest zatrudniona na specjalnie przystosowanym stanowisku pracy, uwzględniającym niepełnosprawność. Zachowanie zdolności do pracy w tych warunkach nie stanowi przeszkody do orzeczenia całkowitej niezdolności do pracy. Osoba uznana za niezdolną do pracy może być zatrudniona w warunkach pracy chronionej, bez utraty statusu osoby niezdolnej do wykonywania jakiejkolwiek pracy (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 9 sierpnia 2018 r. sygn. akt III AUa 603/17, LEX nr 2550838).

Tak więc samo posiadanie orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności nie stanowi samo w sobie o niezdolności do podjęcia zatrudnienia, a więc tym bardziej nie może stanowić wyłącznej przesłanki do określenia i uznania niezdolności do sprawowania opieki nad osobą z niepełnosprawnością. Inne rozumienie pozostawałoby w kolizji ze standardem wyznaczonym przez art. 27 ust. 1 Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami sporządzonej w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169) – dalej: KPON przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r., ratyfikowanej przez Polskę 6 września 2012 r. Ratyfikując KPON Polska uznała prawo osób z niepełnosprawnością do pracy na zasadach równości z innymi osobami. Obejmuje to prawo do możliwości zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą na rynku pracy oraz w otwartym, integracyjnym i dostępnym dla osób z niepełnosprawnością środowisku pracy. Zakaz dyskryminacji i wyrównywanie szans, to dwa kluczowe pojęcia w zakresie realizacji praw osób z niepełnosprawnością, a w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej nie może być mowy o akceptacji sytuacji, gdy osoba z niepełnosprawnością na skutek ograniczeń swojego organizmu nie ma zagwarantowanych tych samych praw,

co osoba pełnosprawna. Poza normami konwencyjnymi zakaz nierównego traktowania osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy wynika m.in. z art. 11³ i art. 183a Kodeksu pracy oraz art. 8 ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2156).

W kontekście wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem międzynarodowym zasadnicze znaczenie ma art. 9 Konstytucji RP. Artykuł 9 stanowi: „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”, co w doktrynie interpretowane jest m.in. jako dyrektywa dla organów wewnętrznych państwa nakazująca obowiązek przestrzegania wiążącego RP prawa międzynarodowego tak na etapie tworzenia, jak i stosowania oraz wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem międzynarodowym (A. Wyrozumska, Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa [w:] K. Wójtowicz (red.), Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne, Warszawa 2006). Jak podkreśla się w doktrynie, wówczas, gdy wykładnia nie doprowadzi do uzgodnienia regulacji ustawy z regulacją umowy międzynarodowej, sąd może skorzystać z reguły pierwszeństwa przewidzianej w art. 91 ust. 2 Konstytucji (A. Wróbel, Stosowanie prawa, s. 217). Takie odwołania były również stosowane w orzecznictwie sądów (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 sierpnia 1999 r. sygn. akt V SA 708/99, OSP 2000, nr 9, poz. 134).

- 3.3 W świetle powyższego samo formalne kryterium orzeczonego znacznego stopnia niepełnosprawności współmałżonka osoby wymagającej wsparcia, bez odniesienia do sytuacji faktycznej i zindywidualizowanych okoliczności małżonków, nie może być uznane za kryterium zobiektywizowane i konkretne w aspekcie możliwości wypełnienia warunku rezygnacji z zatrudnienia w związku z podjęciem się opieki, a także w kontekście przesunięcia uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego na inne osoby, na których ciąży obowiązek alimentacyjny (art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r.).

Co więcej kryterium to w zestawieniu z przepisami u.ś.r. traci przymiot gwarantujący realizację celów i zadań wyznaczanych przez art. 17 ustawy. Z treści bowiem art. 17 ust. 1 ustawy wynika, że celem świadczenia pielęgnacyjnego jest udzielenie materialnego wsparcia osobom, które rezygnują z aktywności zawodowej lub jej nie podejmują w związku z koniecznością zapewnienia wsparcia niepełnosprawnemu członkowi rodziny, względem

którego na opiece ciąży potencjalny obowiązek alimentacyjny. Natomiast istota tej formy wsparcia jest identyfikowana w orzecznictwie na dwa sposoby. Po pierwsze jako częściowe zrekompensowanie opiekunowi strat finansowych spowodowanych brakiem możliwości podjęcia aktywności zawodowej wynikającym z realizacji obowiązku opieki nad bliskim członkiem rodziny. Przykładowo w wyroku NSA z dnia 20 kwietnia 2017 r. (sygn. akt I OSK 3269/15, LEX nr 2332964), wskazano: „Celem świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, jest udzielenie materialnego wsparcia osobom, które rezygnują z aktywności zawodowej, by opiekować się osobą niepełnosprawną. Świadczenie pielęgnacyjne ma zastąpić dochód wynikający ze świadczenia pracy, której nie może podjąć osoba pielęgnująca. Istotą świadczenia pielęgnacyjnego jest częściowe zrekompensowanie opiekunowi niepełnosprawnego strat finansowych spowodowanych niemożnością podjęcia pracy lub rezygnacją z niej w związku z koniecznością opieki nad osobą niepełnosprawną”. Podobnie wypowiedział się NSA w uchwale 7 sędziów z dnia 11 grudnia 2012 r. (sygn. akt I OPS 5/12, ONSAiWSA 2013, nr 3, poz. 40) stwierdzając, że: „istotą świadczenia pielęgnacyjnego jest finansowe zrekompensowanie osobie rezygnującej z aktywności zawodowej poprzez wypłatę jej określonej przepisami kwoty (art. 17 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych) oraz opłacenie składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe”. Po drugie zaś, na co wskazuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jako wsparcie kierowane do rodziny, której członek jest osobą z niepełnosprawnością wymagającą wzmożonego wsparcia. W wyroku z dnia 18 listopada 2014 r. (sygn. akt SK 7/11, OTK-A 2014, nr 10, poz. 112) Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „Zasadniczym celem świadczenia pielęgnacyjnego jest «częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku lub niepełnosprawnej osobie dorosłej» (zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o świadczeniach, druk sejmowy nr 1555/IV kadencja). Podmiotem prawa do tego świadczenia jest osoba (zdolna do pracy), rezygnująca z zatrudnienia – w celu sprawowania osobistej opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny – której ma ono częściowo rekompensować utracony zarobek. Na kompensacyjną funkcję świadczenia pielęgnacyjnego wskazują także wypowiedzi przedstawicieli doktryny (...) i orzecznictwo sądów administracyjnych (...). W tym miejscu podkreślić należy, że niezależnie od kompensacyjnej funkcji świadczenia pielęgnacyjnego, jego beneficjentem jest cała rodzina, w szczególności zaś jej niepełnosprawny

członek mający zapewnioną opiekę osoby najbliższej. [...] beneficjentem tego świadczenia jest cała rodzina, a realną korzyść odnosi z niego osoba niepełnosprawna, która ma w ten sposób zapewnioną możliwość stałej opieki bliskiej osoby i stałego z nią kontaktu. W istocie jest to świadczenie, które ma zabezpieczyć egzystencję osób niepełnosprawnych przez wspieranie tych, którzy opiekują się nimi". Do podobnych wniosków doszedł Trybunał Konstytucyjny, uzasadniając wyrok z dnia 21 października 2014 r. (sygn. akt K 38/13, OTK-A 2014, nr 9, poz. 104), gdzie stwierdził: „Oba świadczenia – specjalny zasiłek opiekuńczy i świadczenie pielęgnacyjne odgrywają podobną rolę do wspomnianego wcześniej zasiłku pielęgnacyjnego (art. 16 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Ich celem jest przyznanie wsparcia finansowego w związku z koniecznością ponoszenia zwiększonych wydatków na utrzymanie członka rodziny, znajdującego się w określonej sytuacji faktycznej. Konstrukcja świadczeń określonych w art. 16a ust. 1 i art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych nawiązuje do faktu rezygnacji bądź braku podjęcia pracy zarobkowej przez opiekuna osoby niepełnosprawnej. Świadczenia te mają zatem częściowo uzupełniać dochód utracony przez opiekuna decydującego się sprawować osobiście stałą lub długotrwałą opiekę nad osobą najbliższą, niezdolną do samodzielnej egzystencji. Stanowią zatem swego rodzaju finansową rekompensatę związaną z wyjściem opiekuna osoby niepełnosprawnej z rynku pracy. Nie znaczy to jednak, że można te przysporzenia traktować wprost jako swoiste wynagrodzenie faktu niepodjęcia bądź rezygnacji z wykonywania pracy zarobkowej przez opiekuna. Specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne są świadczeniami przyznawanymi opiekunom osób niepełnosprawnych w związku z rezygnacją przez te osoby z aktywności zawodowej. Są więc formą pomocy, która rekompensuje utracony zarobek opiekuna. Trzeba je jednak rozpatrywać również w odniesieniu do osoby wymagającej opieki, która staje się pośrednim beneficjentem tych świadczeń. Celem obu wspomnianych świadczeń opiekuńczych jest więc – w ogólniejszym wymiarze – częściowe uzupełnienie środków finansowych rodziny, która ponosi dodatkowe koszty związane z opieką nad osobami najbliższymi”.

Już w wyroku z dnia 19 listopada 1996 r. (sygn. akt K 7/95, OTK 1996, nr 6, poz. 49) Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że zabezpieczenie społeczne współcześnie musi być pojmowane jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy czy doznali ograniczenia tej zdolności albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny.

W aspekcie zatem celu i funkcji świadczenia pielęgnacyjnego wymaga ogólnego podkreślenia, iż regulacje ustawowe dotyczące dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego powinny stanowić, w ramach systemu zabezpieczenia społecznego, instrumentarium gwarantujące osobom potrzebującym zaspokojenie niezbędnych potrzeb. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż „nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji RP gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Obowiązek ten musi być natomiast rozumiany jako nakaz urzeczywistnienia poprzez regulacje ustawowe treści prawa konstytucyjnego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniało istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa, które mogą w pewnym zakresie pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych. W tym właśnie sensie uzasadnione jest w pełni twierdzenie, że ochrona praw socjalnych (...) przejawiać się powinna w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które stanowią optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego. Nie ulega też żadnej wątpliwości, że bez względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą hamować dążenie do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb socjalnych, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2000 r. sygn. akt SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; z dnia 11 grudnia 2006 r. sygn. akt SK 15/16, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170” oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2014 r. sygn. akt P 33/13).

4. Kontrola zgodności zaskarżonego przepisu z wzorcami konstytucyjnymi tj. art. 69, art. 18 i art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP.

- 4.1 W myśl art. 69 Konstytucji RP władze publiczne udzielają osobom z niepełnosprawnością, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Wynika z niego obowiązek podejmowania przez władze publiczne działań mających na celu udzielanie osobom z niepełnosprawnością pomocy w wymienionych obszarach. Jednocześnie na ustawodawcy ciąży obowiązek stworzenia odpowiednich

podstaw prawnych dla tego typu działań, którego beneficjentami są osoby z niepełnosprawnością. Udzielana przez państwo pomoc powinna umożliwić osobom z niepełnosprawnością prowadzenie życia w społeczeństwie, a więc ochraniać przed sytuacjami społecznego wykluczenia. Z tego względu rozumienie art. 69 Konstytucji RP trzeba rozpatrywać na tle szerszego kontekstu konstytucyjnego, wymagającego uwzględnienia nakazu poszanowania godności człowieka (art. 30), jak i zakazu dyskryminacji (art. 32), a także klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2). W kontekście zakazu dyskryminacji z powodu niepełnosprawności należy mieć na uwadze, że art. 69 Konstytucji RP powinien być postrzegany w kategorii wyrównania szans osób z niepełnosprawnościami (L. Garlicki, M. Derlatka, Komentarz do art. 69. [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II [online], Wydawnictwo Sejmowe). Dodatkowo, szeroka interpretacja art. 69 znajduje wsparcie w prawie (wtórnym) Unii Europejskiej, które też akcentuje zakaz dyskryminacji. Analogiczne podejście przyjmuje art. 28 Konwencji NZ z 2006 r. Powyższe stanowisko znajduje uzasadnienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki: z dnia 20 grudnia 2012 r. sygn. akt K 28/12, z dnia 19 kwietnia 2011 r. sygn. akt P 41/09 i z dnia 15 listopada 2010 r. sygn. akt P 32/09).

- 4.2 Art. 69 Konstytucji RP jako samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności przepisów najczęściej jest powoływany przy ocenie regulacji w zakresie świadczeń rodzinnych, (np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: dnia 23 października 2007 r. sygn. akt P 28/07, dnia 15 listopada 2010 r. sygn. akt P 32/09, dnia 19 kwietnia 2011 r. sygn. akt P 41/09, dnia 20 grudnia 2012 r. sygn. akt K 28/11, dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13). Dotyczył też orzeczeń związanych z formą przekazywania informacji o niepełnosprawnych pracownikach (wyrok z dnia 6 lutego 2007 r. sygn. akt P 25/06), stosowaniem skróconego czasu pracy do osoby z niepełnosprawnością (wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r. sygn. akt K 17/11), obowiązkiem zapewnienia dostępności stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń osobom z niepełnosprawnością i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej (wyrok z dnia 7 lipca 2015 r. sygn. akt K 47/12). Podstawowe znaczenie dla rozumienia wskazanego wzorca zostało ustalone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanym w sprawie o sygn. akt P 28/07. Trybunał przyjął w nim m.in., że – jako wyrażający normę programową – art. 69 Konstytucji RP „zawiera tylko stwierdzenie istnienia obowiązków władzy publicznej do wykreowania

stosownych mechanizmów legislacyjnych”, umożliwiających efektywną realizację wyznaczonych w nim zadań. „Artykuł 69 odsyła do ustawy (zarówno, jeśli chodzi o poziom zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, jak i przedmiot regulacji w tym zakresie). Nie można zatem tego właśnie przepisu uważać za konstytucjonalizację określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania” (zob. też np. wyroki z: dnia 23 października 2007 r. sygn. akt P 28/07; dnia 19 kwietnia 2011 r. sygn. akt P 41/09; dnia 20 grudnia 2012 r. sygn. akt K 28/11; dnia 13 czerwca 2013 r. sygn. akt K 17/11; dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13; dnia 7 lipca 2015 r. sygn. akt K 47/12). W wyroku o sygn. akt P 25/06 Trybunał uznał jednak, że „nie ma podstaw do wąskiego rozumienia art. 69 Konstytucji RP (określenia tylko bezpośrednich relacji pomiędzy państwem a osobami niepełnosprawnymi), którego naruszenie mogłoby polegać wyłącznie na ograniczeniu uprawnień osób niepełnosprawnych przez takie regulacje, które by bezpośrednio godziły w egzystencję, przysposobienie do pracy oraz komunikację społeczną niepełnosprawnego. Art. 69 Konstytucji RP chroni niepełnosprawnych również przed praktykami prowadzonymi w sposób pośredni (niekiedy ukryty) do naruszania ich praw”.

Pomimo zatem programowego charakteru art. 69 Konstytucji RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalne jest stosowanie tego przepisu jako samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności (por. np.: wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r. sygn. akt K 7/11, wyrok z dnia 8 czerwca 2016 r. sygn. akt K 37/13). Wynika to stąd, że treść art. 69 pozwala wyznaczyć minimalny zakres gwarancji konstytucyjnych dla osób z niepełnosprawnością we wskazanych w nim sferach. W świetle zasady pomocniczości udzielanie pomocy nie może polegać na przejmowaniu przez państwo roli podmiotu w pełni odpowiedzialnego za stworzenie warunków egzystencji osób z niepełnosprawnością (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13).

Art. 69 nie konstytucjonalizuje zatem określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu oraz trybu uzyskiwania. Dopuszczalne jest jednak sformułowanie zarzutu naruszenia tego przepisu w sytuacji, gdy skutek działań ustawodawcy lub zaniechań władze publicznej w ogóle nie podejmą albo zaprzestaną podejmowania działań zabezpieczających egzystencję osób z niepełnosprawnością oraz ułatwiających ich funkcjonowanie w społeczeństwie, w tym także na rynku pracy, bądź gdy stworzą one w tym zakresie rozwiązania pozorne lub prowadzące w sposób pośredni (czy nawet

ukryty) do naruszania istoty praw osób z niepełnosprawnością w dziedzinach wskazanych w art. 69 Konstytucji RP. W tym kontekście przepis ten należy traktować jako zobowiązanie ustawodawcy do wykreowania efektywnego mechanizmu realizacji przez władze publiczne obowiązku pomocy osobom z niepełnosprawnością, co znajduje potwierdzenie m.in. w cytowanych wyżej orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego.

Rolą państwa jest zatem wprowadzanie takich ułatwień i udzielanie takiego wsparcia, aby sam fakt bycia osobą z niepełnosprawnością nie oznaczał całkowitego wykluczenia społecznego.

Warto przypomnieć, iż zasadniczym celem świadczenia pielęgnacyjnego jest „częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku lub niepełnosprawnej osobie dorosłej” (por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o świadczeniach, druk sejmowy nr 1555/IV kadencja). Podmiotem prawa do tego świadczenia jest osoba rezygnująca z zatrudnienia – w celu sprawowania osobistej opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Świadczenie pielęgnacyjne jest więc adresowane do kategorii osób blisko spokrewnionych z osobą z niepełnosprawnością, pozbawionych możliwości realizacji aktywności zawodowej i zarobkowej z powodu konieczności sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Świadczenie to ma zatem częściowo rekompensować utracony zarobek członka danej rodziny, a więc pełni funkcję kompensacyjną. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w wypowiedzi przedstawicieli doktryny (por. A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, Świadczenia rodzinne. Komentarz, Warszawa 2009, s. 314; M. Wasilewska, Świadczenia rodzinne i fundusz alimentacyjny, Gdańsk 2009, s. 65; W. Kardasz, R. Krajewski, S. Szymański, Komentarz do ustawy o świadczeniach rodzinnych wraz ze zbiorem przepisów wykonawczych, Kutno 2006, s. 56) oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W jednym z wyroków Trybunał uznał, że świadczenie pielęgnacyjne stanowi pomoc „ze strony państwa dla osoby zdolnej do pracy, lecz niezatrudnionej i niewykonującej innej pracy zarobkowej z powodu konieczności sprawowania opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym w sytuacji, gdy na osobie tej ciąży obowiązek alimentacyjny wobec dziecka” (por. wyrok z dnia 18 lipca 2008 r. sygn. akt P 27/07, w którym podtrzymał linię orzeczniczą dotyczącą zasiłku stałego, będącego poprzednikiem świadczenia pielęgnacyjnego; także wyroki: z dnia 22 lipca 2008 r. sygn. akt P 41/07, z dnia 18 listopada 2014 r. sygn. akt SK 7/11). Podobne rozumienie art. 17 ust. 1 ustawy znajduje odzwierciedlenie również w orzecznictwie sądów

administracyjnych. I tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 28 grudnia 2021 r. sygn. akt II SA/OI 796/21, stwierdził, że „ (...) prawidłowe rozumienie art. 17 ust. 1 ustawy musi uwzględniać przede wszystkim cel świadczenia pielęgnacyjnego. Jest to pomoc finansowa państwa rodzinom dotkniętym niepełnosprawnością i stanowi rekompensatę za sprawowanie faktycznej opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, powodującej w konsekwencji niemożność wykonywania jakiegokolwiek pracy zarobkowej przez opiekuna. Celem świadczenia pielęgnacyjnego jest udzielenie materialnego wsparcia osobom, które rezygnują z aktywności zawodowej, żeby opiekować się osobą niepełnosprawną. Z oczywistych względów opieka ta musi odpowiadać potrzebom osoby z niepełnosprawnością. Dla spełnienia przesłanki z art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych zasadnicze znaczenie ma faktyczne sprawowanie opieki w zakresie wynikającym z orzeczenia o niepełnosprawności i pozostająca z tą opieką w związku przyczynowo – skutkowym rezygnacja bądź niepodejmowanie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Warunek „niepodejmowania lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki” należy łączyć z wymogiem sprawowania stałej lub długotrwałej i osobiście świadczonej opieki. Zaznaczyć należy, że żaden przepis ustawy nie wyklucza korzystania przez opiekuna z okazjonalnej pomocy, lecz zakres czynności rzeczywiście świadczonych przez opiekuna na rzecz osoby niepełnosprawnej musi w sposób oczywisty stanowić przeszkodę do wykonywania pracy (...)”.

Pomimo że konstrukcja prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wskazuje na pomoc finansową kierowaną do opiekuna osoby z niepełnosprawnością, to świadczenie stanowi istotną pomoc finansową zarówno dla opiekuna jak i osoby z niepełnosprawnością korzystającej z wsparcia bliskiej osoby. Z tego względu, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, możliwa jest ocena zgodności regulacji prawnej zawartej w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy z art. 69 Konstytucji RP, stanowiącym o pomocy adresowanej do osób z niepełnosprawnością. Skoro bowiem świadczenie pielęgnacyjne przysługuje opiekunowi, choć jego pośrednim beneficjentem jest osoba z niepełnosprawnością, która wymaga długoterminowej pomocy, opieki i pielęgnacji, to prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie ma charakteru samoistnego, lecz jest środkiem zmierzającym do zapewnienia długoterminowej opieki (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 1998 r. sygn. akt II UKN 454/97, OSN ZU 1998/24/722, dotyczący prawa do wcześniejszej emerytury).

Zawarte w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. formalne kryterium dysponowania orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przez współmałżonka osoby wymagającej wsparcia, jako wyłączna przesłanka warunkująca, poprzez przesunięcie uprawnienia, możliwość uzyskania świadczenia przez osoby, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, może powodować, że z uwagi na niespełnienie tego kryterium przez potencjalnego opiekuna tj. współmałżonka, osoba z niepełnosprawnością będąca w związku małżeńskim pozostanie poza systemem wsparcia zarówno w wymiarze osobistym jak i finansowym. Brak jest bowiem na gruncie obowiązującego prawa mechanizmów wymuszających na współmałżonkach poddania się procedurze orzekania o stopniu niepełnosprawności w sytuacji, gdy jedno z nich wymaga konieczności stałej opieki potwierdzonej stosownym orzeczeniem. Kształt kwestionowanej normy prawnej powoduje, że w sytuacji pozostawiania osoby wymagającej wsparcia w małżeństwie inne przesłanki do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez inne osoby z kręgu zobowiązanych do alimentacji, jak przede wszystkim brak obiektywnej zdolności czy możliwości świadczenia opieki przez współmałżonka, a nawet faktyczne prawidłowe świadczenie tejże opieki przez inne osoby zobowiązane do alimentacji pozostają bez znaczenia dla ustalenia prawa do świadczenia w trybie administracyjnym.

Wymaga podkreślenia, iż art. 69 Konstytucji RP nakłada na ustawodawcę obowiązek stworzenia efektywnego mechanizmu pomocy w zabezpieczeniu egzystencji. Przyjęta zasada dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego osób innych niż współmałżonek oparta nie na faktycznej zdolności i gotowości do sprawowania opieki nad niepełnosprawnym współmałżonkiem, a formalnym spełnieniu warunku dysponowania przez współmałżonka orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, nie może być uznana za dopełnienie obowiązku stworzenia rozwiązania wystarczającego w świetle wymogów wynikających z tego standardu konstytucyjnego.

Świadczenie pielęgnacyjne, obok specjalnego zasiłku dla opiekuna i zasiłku dla opiekuna, ma podstawowe znaczenie w systemie sprawowania opieki nad osobami z orzeczeniem o niepełnosprawności wraz ze wskazaniem albo orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności wobec ograniczonej dostępności usług społecznych. Tylko osoba samotna w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej, tj. niemająca małżonka, wstępnych ani zstępnych, ma roszczenie o usługi opiekuńcze. Osoby wymagające intensywnego wsparcia, mające niezamieszkujejącą z nimi rodzinę, mogą jedynie ubiegać się o usługi, niemniej jednak organ „może” je przyznać lub nie, działając w granicach uznania

administracyjnego. Z kolei osoby wymagające intensywnego wsparcia mieszkające z małżonkiem, wstępnym lub zstępnym nie mogą w ogóle ubiegać się o usługi opiekuńcze, bez względu na sytuację zdrowotną, zawodową czy rodzinną tych osób (por. art. 50 ust. 1-2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 z późn. zm.).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. w zakresie, w jakim za jedyną przesłankę uprawniającą do świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4, inne niż współmałżonek, uznaje legitymowanie się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przez współmałżonka osoby wymagającej wsparcia jest niezgodny z art. 69 Konstytucji RP.

- 4.3 W myśl art. 18 Konstytucji RP małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką państwa. Wśród wartości chronionych w tym przepisie prawodawca konstytucyjny wysuwa na pierwszy plan małżeństwo i rodzinę opartą na małżeństwie. "W świetle tego artykułu konstytucyjne prawo do prawnej ochrony życia rodzinnego obejmuje w szczególności odpowiednią ochronę małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa jako wartości o szczególnym znaczeniu dla społeczeństwa" - wyrok TK z dnia 16 lipca 2007 r. sygn. SK 61/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 77.

Przepis art. 18 Konstytucji RP stanowi zatem w szczególności, że rodzina znajduje się pod opieką i ochroną Rzeczypospolitej. Przepis ten jako norma programowa wyznacza cele i zadania władzy publicznej oraz stanowi element aksjologii konstytucyjnej i z tych względów wyrażone w nim wartości wymagają uwzględnienia przy wykładni zarówno przepisów Konstytucji, jak i przepisów innych aktów prawnych (por. L. Garlicki [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 18, teza 4). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 maja 2005 r. (sygn. akt K 16/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 51) wskazał, iż art. 18 Konstytucji „jest wyrazem tej samej aksjologii, która inspirowała treść art. 71 Konstytucji”.

Pojęcie rodziny nie zostało zdefiniowane w polskich przepisach konstytucyjnych, jednak w literaturze wskazuje się, że "rodziną" jest każdy trwały związek dwóch lub więcej osób, zazwyczaj oparty na małżeństwie oraz na więzach pokrewieństwa bądź powinowactwa (zob. L. Garlicki, [w:] Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, komentarz do art. 18 i art. 71 i powołana tam literatura). Tak rozumiana rodzina powinna zatem znajdować się pod

ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej (art. 18 Konstytucji), jej dobro powinno być uwzględniane w polityce społecznej i gospodarczej państwa (art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji), a życie rodzinne korzysta z konstytucyjnie gwarantowanej ochrony prawnej (art. 47 Konstytucji). Nakaz wyrażony w art. 18 Konstytucji nie oznacza, że Konstytucja nakazuje traktować osobę mającą rodzinę inaczej - lepiej niż osobę samotną. Przepis ten nakazuje natomiast podejmowanie przez państwo takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 maja 2005 r. sygn. K 16/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51). Z drugiej strony ochrona gwarantowana przez ten przepis oznacza "sytuację, w której państwo działając przez swoje organy, tak w sferze stanowienia, jak i stosowania prawa nie dopuszcza do zagrożenia małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa ze strony obcych podmiotów w sferze moralnej, społecznej, gospodarczej, obyczajowej czy religijnej" (J. Boć, [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 48). Artykuł 18 Konstytucji RP jest podstawą formułowania przez Trybunał konstytucyjnego prawa do prawnej ochrony życia rodzinnego obejmującego w szczególności odpowiednią ochronę małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa jako wartości o szczególnym znaczeniu dla społeczeństwa (wyrok TK z 26 listopada 2013 r. sygn. P 33/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 123).

Wymaga podkreślenia, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że art. 18 Konstytucji RP co do zasady nie określa praw czy wolności przysługujących bezpośrednio obywatelom. Jako przepis ujęty w postać zasad polityki państwa, a nie praw jednostki, nie może zatem co do zasady stanowić samoistnej podstawy indywidualnego dochodzenia roszczeń w procedurze skargi konstytucyjnej (por. wyroki TK z dnia: 10 lipca 2000 r. sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144; 22 lipca 2008 r. sygn. K 24/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 110). Jest jednak w pierwszej mierze, ale nie wyłącznie, elementem wyznaczenia celów i zadań władzy publicznej i określa normę programową, m.in. ochrony uzasadnionych interesów rodziny i małżeństwa. Adresowane do organów władzy publicznej cele działalności tych organów, określone w art. 18 Konstytucji RP, mogą stanowić wzorzec badania konstytucyjności przepisów "w ściśle określonej sytuacji normatywnej" (por. wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144, s. 834).

W sprawie będącej przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej art. 18 Konstytucji RP może być źródłem wykładni i wzorcem oceny kwestionowanego art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. Przywołany przepis u.ś.r. w sposób jednoznaczny bowiem stanowi o niemożności uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez osobę, inną niż współmałżonek, opiekującą się niepełnosprawnym bliskim, jeśli ten pozostaje w związku małżeńskim z osobą bez orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności. Za uwzględnieniem art. 18 Konstytucji RP jako wzorca kontroli przemawiają też następujące okoliczności: stan bycia w związku małżeńskim osoby z niepełnosprawnością, z uwagi na brak stosownego orzeczenia po stronie współmałżonka, przesądza o braku prawa do świadczenia po stronie syna osoby z niepełnosprawnością; gdyby osoba z niepełnosprawnością nie pozostawała w związku małżeńskim syn byłby uprawniony do świadczenia pielęgnacyjnego; prawo do świadczenia pośrednio jest uzależnione od stanu cywilnego osoby wymagającej wsparcia, tj. pozostawania w związku małżeńskim z osobą o orzecznym znacznym stopniu niepełnosprawności.

W aspekcie uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego można wskazać dwie kategorie podmiotów podobnych: osoby zobowiązane do alimentacji względem osób z orzecznym znacznym stopniem niepełnosprawności, które pozostają w związku małżeńskim oraz osoby zobowiązane do alimentacji względem osób z orzecznym znacznym stopniem niepełnosprawności, które nie pozostają w związku małżeńskim. Relewantność kryteriów różnicowania tych podmiotów należy ocenić negatywnie. Skoro „u podstaw systemu świadczeń rodzinnych leży troska państwa o dobro obywateli, którzy znaleźli się z przyczyn losowych w sytuacji, w której nie mogą już w sposób należyty zadbać o siebie”, to kwestionowana regulacja art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. – w zaskarżonym zakresie – nie służy realizacji celu i zasadniczej treści przepisów, w których jest zawarta, a co więcej nie wykazuje związku z innymi wartościami konstytucyjnymi, które mogłyby je ewentualnie uzasadniać, a szczególnie z art. 18 Konstytucji RP. Negatywna przesłanka uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego określona w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r., rozumiana w sposób bezwzględny szczególnie wobec treści uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2022 r. (sygn. akt I OPS 2/22), wywołuje daleko idące negatywne konsekwencje dla rodziny i małżeństwa. Otóż, gdy z różnych przyczyn (nie tylko wyłącznie ze względu na stan zdrowia potwierdzony stosownym orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności) małżonkowie nie są w stanie być dla siebie wzajemnie

wsparciem, inni członkowie rodziny, którzy chcą – a jednocześnie mają również obowiązek – sprawować nad nimi opiekę, nie mogą uzyskać świadczenia pielęgnacyjnego, które uzyskaliby, gdyby taki związek małżeński nie istniał. Taki kształt kwestionowanego niniejszą skargą konstytucyjną przepisu art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. pozostaje wprost w kolizji z art. 18 Konstytucji RP, gdyż jego stosowanie może prowadzić do rozpadu małżeństwa i osłabienia więzi. Zgodny z art. 18 Konstytucji RP przepis ustawy nie powinien natomiast wywoływać skutku w postaci np. rozwiązywania małżeństw w celu uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby sprawujące opiekę nad niepełnosprawnym rodzicem pozostającym w związku małżeńskim.

Wskazany przepis, poprzez wprowadzenie obowiązku spełnienia przez współmałżonka wyłącznie kryterium orzeczonego znacznego stopnia niepełnosprawności, wiąże negatywny skutek pozostawania w małżeństwie osoby z niepełnosprawnością z małżonkiem bez orzeczenia, z nieprzyznaniem prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Powoduje to, że małżonkowie mogą być narażeni na pokusę rozwiązania małżeństwa. Nawet gdyby decyzja taka była pozorna i miała na celu wyłącznie uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego – co w wyjątkowo trudniej sytuacji mogłoby się wydawać metodą zabezpieczenia finansowego opiekuna - łączyłaby się ona z niekorzystnymi skutkami dla całej rodziny. Z punktu widzenia klauzuli ochrony rodziny, zawartej w art. 18 Konstytucji RP, samo skłanianie małżonków do poświęcenia swojego życia rodzinnego w celu zabezpieczenia bytu opiekunowi jednego z małżonków jest niedopuszczalne.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy w zakresie, w jakim za jedyną przesłankę uprawniającą do świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4, inne niż współmałżonek, w sytuacji sprawowania opieki nad osobą z niepełnosprawnością pozostającą w związku małżeńskim, uznaje legitymowanie się orzeczeniem z znacznym stopniu niepełnosprawności przez współmałżonka osoby wymagającej opieki, jest niezgodny z art. 18 Konstytucji RP.

- 4.4 Zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. W odniesieniu do zobowiązania państwa do uwzględnienia w swojej polityce społecznej

i gospodarczej dobra rodziny przepis ten ze względu na swój charakter programowy nie może być podstawą roszczeń obywateli, a więc także skargi konstytucyjnej.

Z powyższego względu w opinii Rzecznika należało doprecyzować wzorzec przedstawiony w skardze konstytucyjnej odnosząc go do naruszenia prawa rodziny do pomocy państwa, o którym stanowi art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Przepis ten reguluje zasadę szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, wymieniając w szczególności rodziny wielodzietne i rodziny niepełne, które potencjalnie najbardziej są narażone na sytuacje kryzysowe.

Należy podkreślić, że w związku z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP prawo podmiotowe do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych może być dochodzone tylko w granicach określonych w ustawie, a zakres tego prawa ma wynikać z ustawy, a nie bezpośrednio z Konstytucji. To znaczy, że omawiany przepis nie ustanawia wprost żadnych konkretnych praw dla jednostek, ale przewiduje ich przyznanie w ustawie (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 4 kwietnia 2001 r. sygn. akt K 11/00, OTK 2001, nr 3, poz. 54 oraz z dnia 23 czerwca 2008 r. sygn. akt P 18/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83). Zauważano przy tym, że art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji – inaczej niż art. 69 w odniesieniu do osób z niepełnosprawnością – precyzuje wymagany poziom świadczeń na rzecz rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Pomoc ta powinna mieć charakter szczególny, co jednak w żadnym wypadku nie oznacza zwolnienia rodziny z ciężącego na niej obowiązku alimentacyjnego (zob. wyrok z dnia 19 kwietnia 2011 r. sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25).

Art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP wymienia w szczególności „rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej”. Trybunał Konstytucyjny zasadniczo uznawał, że przesłanki te należy rozpatrywać rozłącznie, czyli uznać, że obowiązek szczególnej pomocy państwa aktualizuje się już po wystąpieniu jednej z nich, choć często są one spełnione równocześnie (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2008 r. sygn. akt P 18/06, OTK-A 2008, nr 5, poz. 83 oraz z dnia 18 listopada 2014 r. sygn. akt SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112, a także W. Borysiak, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek).

Wykładając art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP, Trybunał stwierdzał, że „szczególna” pomoc, o której mowa w tym przepisie, oznacza wyraźne podwyższenie standardu ochrony i pomocy, który ustrojodawca przyznaje wszystkim rodzinom w art. 18 Konstytucji RP (zob. wyrok z dnia 18

listopada 2014 r. sygn. akt SK 7/11). Dodawał przy tym, że art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP nie przesądza o konkretnych instytucjonalnych formach tej ochrony. Ustawodawca ma bowiem szeroki zakres swobody określania sposobów i środków, za pomocą których gwarantuje realizację prawa wskazanego w omawianym przepisie Konstytucji. Wybierając określone formy pomocy, związany jest jednak wynikającym z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP nakazem równego traktowania podmiotów będących beneficjentami prawa wyrażonego w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP (zob. wyrok z dnia 22 listopada 2016 r. sygn. SK 2/16). Trybunał wskazywał także, że prawa wyrażonego w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP mogą dochodzić – w granicach wynikających z ustalonej przez ustawodawcę polityki społecznej – członkowie rodziny, która jest jego beneficjentem. W wypadku rodzin niepełnych są nimi: rodzic lub opiekun prawny wychowujący dziecko, a także dziecko wychowywane przez taką osobę dorosłą. W każdej jednak sytuacji przepis ten ukierunkowany jest na ochronę wychowywania dzieci. Nie stanowi natomiast samodzielnej podstawy roszczeń osób dorosłych, które dzieci nie wychowują (zob. wyrok z dnia 12 kwietnia 2011 r. sygn. akt SK 62/08).

Ze względu na przedmiot skargi konstytucyjnej należy wskazać, że do kręgu podmiotów uprawnionych do szczególnej pomocy państwa należy rodzina, której członkiem jest osoba z niepełnosprawnością wymagająca wsparcia ze strony innego członka rodziny zmuszonego z tego powodu do rezygnacji z zatrudnienia (por. wyrok z dnia 8 lipca 2014 r. sygn. akt P 33/13). W orzecznictwie Trybunału podkreśla się także, że obowiązek ochrony i pomocy rodzinie nie może być realizowany tylko przez system zabezpieczenia społecznego, ale musi mieć charakter zharmonizowanych rozwiązań systemowych. Przykładem szczególnej pomocy są świadczenia finansowe, wśród których szczególną rolę odgrywają zasiłki rodzinne. Odnosząc się do tej kwestii Trybunał uznał, że konstrukcja zasiłków rodzinnych ma „zakotwiczenie konstytucyjne”, co oznacza ograniczenie marginesu swobody regulacyjnej ustawodawcy i ma znaczenie dla kryteriów oceny proporcjonalności wprowadzanych przez niego ograniczeń (por. wyrok z dnia 15 listopada 2005 r. sygn. akt P 3/05).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ograniczenia praw konstytucyjnych są zgodne z zasadą proporcjonalności, jeżeli: 1) umożliwiają efektywną realizację założonych celów; 2) są konieczne, tzn. nie jest możliwe zrealizowanie danych celów za pomocą mniej restryktywnych środków; 3) ich efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do

ciężarów nakładanych przez nie na jednostkę (zob. wyroki z: dnia 20 lutego 2008 r. sygn. akt K 30/07, dnia 27 marca 2008 r. sygn. akt SK 17/05, dnia 23 czerwca 1999 r. sygn. akt K 30/98, dnia 24 stycznia 2001 r. sygn. akt SK 30/99).

Analizowana w tym kontekście konstrukcja dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego osób innych niż współmałżonek osoby z niepełnosprawnością w zakresie, w jakim za jedyną przesłankę uprawniającą te osoby do ubiegania się o świadczenie jest dysponowanie przez współmałżonka orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, nie znajduje, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, wystarczającego uzasadnienia.

Rygoryzm normy prawnej określonej w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. powoduje bowiem, że osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy, pomimo faktycznego sprawowania opieki nad bliskim z niepełnosprawnością, muszą być uznawane za osoby niespełniające warunków ustawowych do uzyskania świadczenia. Przykładowo problemy z uzyskaniem prawa do świadczenia pielęgnacyjnego dotyczą: dziecka osoby z niepełnosprawnością, które z uwagi na niepełnosprawność jednego rodzica pozostającego w małżeństwie i sytuację faktyczną jego współmałżonka - często osoby starszej i schorowanej, pobierającej świadczenia emerytalno-rentowe, pobierającej świadczenia opiekuńcze w związku z koniecznością sprawowania opieki nad dzieckiem z niepełnosprawnością, nieposiadającej orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale w stanie zdrowia uniemożliwiającym sprawowanie opieki, nie utrzymującej kontaktów z osobą wymagającą wsparcia, ale formalnie pozostającą w małżeństwie - podejmują się opieki nad rodzicem.

W świetle powyższego przepisy u.ś.r. regulujące dostęp do świadczenia pielęgnacyjnego osób wskazanych w art. 17 ust. 1 pkt 4 z uwagi na uzależnienie tego prawa od spełnienia formalnego kryterium znacznego stopnia niepełnosprawności przez współmałżonka osoby wymagającej wsparcia mogą w sposób istotny limitować dostęp faktycznych opiekunów do świadczenia, zaś osób z niepełnosprawnością do koniecznego wsparcia, a zatem przekraczać zakres proporcjonalności niezbędny dla ochrony praw osób z niepełnosprawnością i ich rodzin.

Wymaga wskazania, iż prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w świetle spełniania standardu wyznaczonego przez art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP było przedmiotem oceny przez Trybunał Konstytucyjny: w wyroku z dnia 18 listopada 2014 r. (sygn. SK 7/11) Trybunał uznał, że art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy w brzmieniu obowiązującym do 13 października 2011 r., w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia

pielęgnacyjnego rodzicowi (opiekunowi faktycznemu), który rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy, nad niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji, gdy drugi z rodziców (opiekunów faktycznych) ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, zaś w wyroku z dnia 26 czerwca 2019 r. (sygn. akt SK 2/17) orzekł, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Z uwagi na charakter świadczenia pielęgnacyjnego przyznawanego nie za samą opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, ponieważ taka opieka wynika z prawnego oraz moralnego obowiązku, lecz z powodu braku możliwości podjęcia zatrudnienia z uwagi na konieczność sprawowania tej opieki lub za rezygnacją z zatrudnienia w celu jej sprawowania, powiązanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego ze spełnieniem formalnego kryterium posiadania znacznego stopnia niepełnosprawności przez współmałżonka osoby wymagającej wsparcia prowadzi do naruszenia prawa rodziny do szczególnej pomocy, o której mowa w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP.

Celem świadczenia pielęgnacyjnego jest udzielenie materialnego wsparcia osobom, które zmuszone są zrezygnować z aktywności zawodowej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: 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. Uzależnienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego dla osób innych, niż współmałżonek zobowiązanych do alimentacji faktycznie świadczących opiekę od spełnienia formalnego kryterium znacznego stopnia niepełnosprawności przez współmałżonka osoby z niepełnosprawnością powoduje, że ze szczególnej pomocy, o jakiej mowa art. 71 ust.1 zdanie drugie Konstytucji RP wykluczone są rodziny, w których żyją osoby z niepełnosprawnością, a ich faktyczni opiekunowie zmagając się z problemami i zwiększonymi kosztami utrzymania wynikającymi z niepełnosprawności członka rodziny nie są w stanie przedstawić stosownego orzeczenia. Rodziny takie, z przyczyn od nich niezależnych, nie

mogą skorzystać z realnego wsparcia ze strony państwa. Tymczasem z perspektywy takiej rodziny jako całości stan zdrowia poszczególnych jej członków wymagający dodatkowych nakładów finansowych i obniżony status materialny ze względu na brak aktywności zarobkowej z powodu konieczności świadczenia wsparcia powoduje, że aktualizuje się prawo rodziny do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, a kwestia formalnego orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności współmałżonka osoby wymagającej wsparcia nie powinna mieć rozstrzygającego znaczenia dla uzyskania tej pomocy. Świadczenie pielęgnacyjne jest bowiem instrumentem wspierania rodzin będących w trudnej sytuacji ze względu na konieczność opieki nad członkiem rodziny z niepełnosprawnością.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy w zakresie, w jakim za jedyną przesłankę uprawniającą do świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4, inne niż współmałżonek, w sytuacji sprawowania opieki nad osobą z niepełnosprawnością pozostającą w związku małżeńskim, uznaje legitymowanie się orzeczeniem z znacznym stopniu niepełnosprawności przez współmałżonka osoby wymagającej opieki, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP.

Z tych względów wnoszę, jak na wstępie.

Załączniki: 6 odpisów pisma