



Warszawa, 17.06.25

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

III.7064.276.2025.JA

Trybunał Konstytucyjny

sygn. akt SK 33/25

**Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich
- uzasadnienie stanowiska**

W związku z pismem z dnia 29 kwietnia 2025 r., w którym Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej Pana
dalej: Skarżący, sygn. akt SK 33/25, wskazując, iż art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 390 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie zmian wynikających z art. 43 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1429 ze zm.), w zakresie, w jakim uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od wymogu niepodejmowania lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej jest niezgodny z art. 69 i art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP, przedstawiam uzasadnienie powyższego stanowiska.

1. Zarzuty skargi konstytucyjnej

- 1.1 Przedstawiona skarga konstytucyjna dotyczy zbadania zgodności art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2023 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 390, dalej: ustawa lub u.ś.r.) w zakresie, w jakim uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od wymogu niepodejmowania lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w jakimkolwiek zakresie, niezależnie od wymiaru czasowego, ani wymiaru dochodowego, osób wskazanych w tym przepisie jako opiekunowie osoby legitymującej 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 w procesie jego leczenia, rehabilitacji, edukacji z art. 69, art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 2 i art. 32, w związku z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
- 1.2 Rzecznik Praw Obywatelskich precyzując zakres i wzorzec zaskarżenia wskazał, że zaskarżony skargą konstytucyjną przepis art. 17 ust. 1 ustawy w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie zmian wynikających z art. 43 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym w zakresie, w jakim uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od wymogu niepodejmowania lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej jest niezgodny z art. 69 i art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP.

2. Stan faktyczny i prawny sprawy

2.1. Wnioskiem z dnia 27 lutego 2020 r. Skarżący wystąpił o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z opieką nad matką, Panią [REDAKTOWANO] legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności wydanym na stałe. Rozpoznając wniosek Skarżącego organ I instancji - działający z upoważnienia Prezydenta Miasta [REDAKTOWANO] Kierownik Działu Świadczeń Rodzinnych i Socjalnych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w [REDAKTOWANO] wydał decyzję z dnia 24 czerwca 2020 r. Nr [REDAKTOWANO] o odmowie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z dwóch powodów. Stwierdzono, że Skarżący nie spełnia: 1/ przesłanki określonej w art. 17 ust. 1 u.ś.r., którą jest rezygnacja lub niepodejmowanie

zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad matką, gdyż jest prezesem zarządu spółki [REDAKTURA] – uchwałą zgromadzenia wspólników z dnia 20 marca 2015 r. został powołany na funkcję prezesa na dziesięcioletnią kadencję; 2/ przesłanki określonej w art. 17 ust. 1b u.ś.r., którą jest powstanie niepełnosprawności osoby wymagającej opieki nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia, gdyż ustalony stopień niepełnosprawności matki Skarżącego datuje się od 28 lutego 2020 r. – a więc, gdy Pani [REDAKTURA] miała 85 lat.

Skarżący odwołał się od powyższej decyzji wskazując, że sprawuje opiekę nad matką. Pełnienie zaś funkcji prezesa zarządu spółki kapitałowej wyłącznie na podstawie aktu powołania, bez wynagrodzenia, nie będąc wspólnikiem spółki nie jest zatrudnieniem lub inną pracą zarobkową. Odnośnie zaś przeszkody w zakresie daty powstania niepełnosprawności matki wskazał, że przesłanka ta wobec wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13 (OTK-A 2014/9/104) nie może stanowić podstawy odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w [REDAKTURA] dalej: SKO, decyzją z dnia 20 sierpnia 2020 r. Nr [REDAKTURA] zakwestionowało rozstrzygnięcie organu I instancji w zakresie odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi na powstanie niepełnosprawności matki Skarżącego w okresie późniejszym niż do ukończenia 18. lub 25. roku życia (art. 17 ust. 1b), jednocześnie stwierdzając, że decyzja organu I instancji jest zgodna z prawem z uwagi na niespełnienie przez Skarżącego ustawowej przesłanki w postaci niepodejmowania lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Utrzymując w mocy decyzję organu I instancji z dnia 24 czerwca 2020 r. Kolegium wskazało, że brak spełnienia przesłanki z art. 17 ust. 1 u.ś.r. tj. warunku rezygnacji lub niepodejmowania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej wynika z okoliczności, iż Skarżący od dnia 20 marca 2015 r. pełni funkcję prezesa jednoosobowego zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i nie zrezygnował z tej funkcji ani nie został zawieszony. SKO przy tym nie zakwestionowało, że Skarżący z tego tytułu nie otrzymuje wynagrodzenia, nie ma zawartej umowy o pracę ani umowy cywilnoprawnej. SKO uznało także, że skoro Skarżący nie może być uznany za osobę bezrobotną na gruncie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, bo nie jest osobą wolną od jakichkolwiek zobowiązań zawodowych, to tym samym nie może być uznany za osobę rezygnującą lub niepodejmującą

zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w świetle art. 17 ust. 1 u.ś.r. wobec czego świadczenie pielęgnacyjne nie może być mu przyznane pomimo spełnienia pozostałych warunków ustawowych.

Skargę na decyzję SKO oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny, dalej: WSA, w Lublinie wyrokiem z dnia 18 marca 2021 r. sygn. akt II SA/Lu 596/20. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał na słuszność stanowiska SKO co do braku istnienia negatywnej przesłanki przyznania świadczenia pielęgnacyjnego określonej w art. 17 ust. 1b u.ś.r. Za trafne uznał też stanowisko organu odwoławczego, zgodnie z którym na przeszkodzie przyznania Skarżącemu omawianego świadczenia stoi brak spełnienia przez niego przesłanki rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawną w stopniu znacznym matką, czego wymaga art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. Sąd podzielił ocenę Kolegium, że okoliczność pełnienia przez Skarżącego funkcji prezesa jednoosobowego zarządu spółki nie pozwala uznać go za osobę rezygnującą lub niepodającą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Jednocześnie Sąd wskazał, że Skarżący podejmował aktywności w sprawach administracyjnych, sądowoadministracyjnych i podatkowych dotyczących spółki, co potwierdza, iż wykonywał prawa wynikające z art. 201 § 1 i art. 208 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.).

Wniesiona przez Skarżącego skarga kasacyjna została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, dalej: NSA, z dnia 6 grudnia 2022 r. sygn. akt I OSK 2034/21. NSA wskazał, że istota świadczenia pielęgnacyjnego, o którym traktuje art. 17 ust. 1 u.ś.r. polega na tym, iż świadczenie to jest adresowane wyłącznie do tych osób, których źródłem utrzymania jest wykonywanie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej i które nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Oznacza to, że wykonywanie czynności prezesa jednoosobowego zarządu spółki nie jest tożsame z rezygnacją z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

- 2.2. Podstawę rozstrzygnięć o odmowie przyznania Skarżącemu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego stanowił art. 17 ust. 1 ustawy, w myśl którego świadczenie z tytułu niepodjęcia lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje: 1) matce albo ojcu, 2) opiekunowi faktycznemu

dziecka, 3) osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, 4) 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 – jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem 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 świetle tej regulacji prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przysługiwało wyłącznie osobom, które nie podejmowały lub rezygnowały z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Świadczenie pielęgnacyjne miało zatem zrekompensować utratę szans zarobkowych na skutek poświęcenia czasu wyłącznie na opiekę nad bliską osobą z niepełnosprawnością (por. uchwała NSA (7) z dnia 11 grudnia 2012 r. sygn. akt I OPS 5/12 ONSAiWSA 2013, nr 3, poz. 40, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 marca 2014 r. sygn. akt II SA/Po 1006/13 LEX nr 1474159, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 maja 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 1279/13 LEX nr 1465922, wyroki NSA: z dnia 24 lipca 2014 r. sygn. akt I OSK 968/14 LEX nr 1518122, z dnia 28 listopada 2014 r. sygn. akt I OSK 1735/13 LEX nr 2007846, z dnia 27 marca 2015 r. sygn. akt I OSK 2659/13 LEX nr 1675613, z dnia 9 października 2015 r. sygn. akt I OSK 652/14 LEX nr 1985957, z dnia 21 kwietnia 2017 r. sygn. akt I OSK 3108/15 LEX nr 2323502).

Zgodnie z art. 3 pkt 22 ustawy zatrudnienie lub inna praca zarobkowa 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. W judykaturze przyjmuje się, że definicja zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej służy określeniu podstaw prawnych, na jakich praca może być wykonywana i łączy definiowane

pojęcie z określonymi stosunkami prawnymi, a nie okolicznościami faktycznymi, w szczególności z faktycznym wykonywaniem czynności zawodowych, świadczeniem usług czy faktycznym prowadzeniem działalności gospodarczej (por. wyroki NSA: z dnia 10 sierpnia 2020 r. sygn. akt I OSK 467/20 LEX nr 3046201, z dnia 2 czerwca 2017 r. sygn. akt I OSK 572/16 LEX nr 2347678, z dnia 29 kwietnia 2020 r. sygn. akt I OSK 2425/19 LEX nr 3018158). NSA w wyroku z dnia 14 lutego 2025 r. sygn. akt I OSK 1131/24 LEX nr 3835228 wskazał, iż wyrażenie „prowadzenie działalności gospodarczej „ ma szersze znaczenie niż językowe, które oznacza podejmowanie aktywności gospodarczej.

W orzecnictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę, że prawidłowe odczytanie treści tego wyrażenia powinno następować przez odwołanie się do wykładni systemowej i posłużenie się pomocniczo regulacją ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1230 ze zm.), która w art. 8 ust. 6 pkt 4 wskazuje, że za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność uważa się m.in. wspólnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wspólników spółki jawnej, komandytowej lub partnerskiej.

- 2.3. Przepis art. 17 ust. 1 u.ś.r. stwarzał możliwość otrzymania wsparcia w postaci świadczenia pielęgnacyjnego zarówno osobie, która aby opiekować się niepełnosprawnym zrezygnowała z zatrudnienia, jak i też osobie, która nie miała możliwości podjęcia zatrudnienia ze względu na konieczność sprawowania opieki nad bliskim członkiem rodziny. Dla uprawnienia do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego podstawowe znaczenie miało istnienie związku między brakiem pozostawania w zatrudnieniu czy wykonywania innej pracy zarobkowej a koniecznością sprawowania opieki. Ocenie w związku z tym podlegać mogło, czy ubiegający się o świadczenie jest osobą faktycznie sprawującą opiekę i czy zrezygnował z zatrudnienia (podejmowania zatrudnienia). Przepis ten nie zakładał, że do oceny organu należy zakres potrzeb osoby niepełnosprawnej. To wyspecjalizowany organ orzeka o stopniu niepełnosprawności, a w konsekwencji o potrzebie uzyskiwania stałego bądź długookresowego wsparcia ze strony opiekuna.

Ustawodawca nie posłużył się jakimkolwiek przymiotnikiem konkretyzującym zakres opieki lub jej charakter. Zawarte w art. 17 ust. 1 u.ś.r. wskazania konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji dotyczą jedynie wymogów orzeczenia o niepełnosprawności. Musi to być stała

w sensie trwałości, względnie długotrwała w sensie rozciągłości w czasie, powtarzalna opieka nad niepełnosprawną osobą, której zakres wyznaczony jest niepełnosprawnością osoby wymagającej opieki, a więc koniecznością wykonywania czynności opiekuńczych umożliwiającą egzystowanie tej osoby w warunkach godności człowieka, zapewnienie zaspokojenia normalnych, codziennych potrzeb osoby, nad którą opieka jest sprawowana, których bez pomocy osób trzecich nie jest w stanie sobie sama zapewnić. Z tego względu oceny zakresu opieki sprawowanej przez wnioskodawcę, uprawniającej do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, należy każdorazowo dokonywać z uwzględnieniem całokształtu okoliczności konkretnej sprawy, a przede wszystkim indywidualnej sytuacji osoby wymagającej opieki, w tym m.in. rodzaju jej niepełnosprawności, stanu zdrowia, sprawności ruchowej i intelektualnej, trybu życia (por. wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2025 r. sygn. akt I OSK 1190/24 LEX nr 3863193).

- 2.4. W sytuacji ustalenia, że osobie z niepełnosprawnością zapewniana jest należąca opieka w zakresie wyznaczanym niepełnosprawnością osoby wymagającej wsparcia, czyli koniecznością wykonywania czynności w związku z ograniczoną możliwością podopiecznego do samodzielnej egzystencji w warunkach dnia codziennego, a samo sprawowanie tej opieki wyklucza - biorąc pod uwagę doświadczenie życiowe - wykonywanie czynności zarobkowych, powstaje możliwość ubiegania się przez opiekuna o świadczenie pielęgnacyjne (pod warunkiem oczywiście, że nie zachodzą inne przeszkody wynikające z przepisów prawa) - por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24 lutego 2022 r. sygn. akt II SA/Rz 1610/21 LEX nr 3321141, wyrok NSA z dnia 14 maja 2025 r. sygn. akt I OSK 987/24 LEX nr 3865091, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 maja 2025 r. sygn. akt II SA/Gd 1019/24 LEX nr 3861148).

Na gruncie sprawy będącej przedmiotem skargi konstytucyjnej synowi prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z koniecznością zapewnienia opieki matce z niepełnosprawnością mogłoby, przy spełnieniu innych warunków ustawowych, przysługiwać wyłącznie wtedy, gdyby nie był osobą aktywną zawodowo, tj. nie podejmował lub zrezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

- 2.5. Zasadniczo należy podzielić wskazywaną przez autora skargi konstytucyjnej ocenę, że narusza normy konstytucyjne przepis art. 17 ust. 1 u.ś.r. dotyczący

dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego syna osoby legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Wymaga jednak, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, sprecyzowania, że będący przedmiotem skargi konstytucyjnej zarzut dotyczy naruszenia art. 69 i art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP przez art. 17 ust. 1 ustawy, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2023 r., w zakresie w jakim uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od wymogu niepodejmowania lub rezygnacji zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

- 2.6. Brzmienie kwestionowanej niniejszą skargą konstytucyjną normy art. 17 ust. 1 u.ś.r. uległo zasadniczej modyfikacji wobec wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym. W wyniku nowelizacji, od dnia 1 stycznia 2024 r., na skutek zmian wynikających z art. 43 pkt 4 lit. a ustawy o świadczeniu wspierającym, warunek niepodejmowania lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przy ubieganiu się o świadczenie pielęgnacyjne został uchylony. Dodatkowo, co nie pozostaje bez znaczenia w sytuacji faktycznej i prawnej Skarżącego, w wyniku nowelizacji od dnia 1 stycznia 2024 r. uprawnieniem do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego dysponują wyłącznie osoby sprawujące opiekę nad osobami 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 uzasadniającą zatem kontrolę konstytucyjności przepisu, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy kwestionowanym 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 obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego, dalej także: TK i Trybunał, 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 ze 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 świetle powyższego 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 prowadzą 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.

Z treści 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 opiekunie 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, jest to 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, że 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, że „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 będą 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)” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2014 r. sygn. akt P 33/13).

W świetle powyższego pogląd, że istotą świadczenia pielęgnacyjnego jest częściowe zrekompensowanie opiekunowi osoby z niepełnosprawnością strat finansowych spowodowanych niemożnością podjęcia lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki na bliskim z niepełnosprawnością stanowi nieuprawnione uproszczenie. Przesądzające przy ustalaniu istoty tego świadczenia powinny mieć bowiem poglądy wyrażane przez Trybunał Konstytucyjny, w szczególności odwołujące

się do intencji ustawodawcy odpowiedzialnego za ukształtowanie regulacji dotyczącej świadczenia pielęgnacyjnego.

- 3.2. Pozostawanie w zatrudnieniu lub jakiejkolwiek aktywności zawodowej czy zarobkowej, wyklucza możliwość uzyskania przez opiekuna świadczenia pielęgnacyjnego. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych. Jeżeli rodzic pozostawał w zatrudnieniu w rozumieniu art. 17 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 22 ustawy w okresie pobierania świadczenia pielęgnacyjnego, to stanowi to negatywną przesłankę do przyznania mu świadczenia pielęgnacyjnego, a twierdzenia, że nie wykonywał żadnych czynności charakterystycznych dla stosunku pracy lub zlecenia, jak i że nie przerywał opieki na dzieckiem oraz nie osiągał dochodów pozostających w jakiejkolwiek rozsądnej proporcji do wysokości otrzymywanego świadczenia lub wynagrodzenia za pracę, choćby w minimalnej ustawowej wysokości nie mogą wpłynąć na ocenę zebranych w sprawie dowodów (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2016 r. sygn. akt VIII SA/Wa 436/16 LEX nr 2189989). Wymóg rezygnacji z rzeczywistej, bądź potencjalnej, możliwości zarobkowania w celu sprawowania opieki nad osobą z niepełnosprawnością nie został powiązany z żadnym zakresem - czy to etatowym, czasowym, godzinowym, czy też zadaniowym - jak również jest niezależny nie tylko od wysokości uzyskiwanych dochodów, ale również od tego, czy takie dochody w ogóle są uzyskiwane (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 kwietnia 2025 r. sygn. akt II SA/Po 86/25 LEX nr 3850031).

Świadczenie pielęgnacyjne w myśl art. 17 ust. 1 u.ś.r. może być zatem przyznane osobie, która sprawuje opiekę nad osobą tego wymagającą, która spełnia przesłanki wskazane w tym przepisie. Opieka ma być więc sprawowana nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności, łącznie ze wskazaniem konieczności stałej lub długoterminowej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością egzystencji oraz stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Ustawa o świadczeniach rodzinnych w słowniku wyjaśnień ustawowych nie zawiera definicji sprawowania opieki, ale z treści art. 17 ust. 1 wynika, że aby można było mówić o opiece uprawniającej do uzyskania wsparcia w postaci świadczenia pielęgnacyjnego, musi ona być stała lub długoterminowa. Te określenia – stała lub długoterminowa – wskazują, że nie może to być opieka świadczona niecodziennie, a nawet jeżeli codziennie, to

tylko przez część doby, zatem sporadycznie (por. wyrok NSA z dnia 2 lutego 2017 r. sygn. akt I OSK 2201/15 LEX nr 2240790). Przepis art. 17 ust. 1 ustawy znajduje zatem zastosowanie w takich stanach faktycznych, w których zakres opieki wyklucza możliwość podjęcia jakiejkolwiek pracy zarobkowej (por. wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2012 r. sygn. akt I OSK 2454/11 LEX nr 1215517). Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 27 marca 2025 r. (sygn. akt I OSK 1222/24 LEX nr 3854757) „Rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej - mimo, że jest warunkiem niezbędnym do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego - nie sprowadza się wyłącznie do ustalenia i zestawienia daty rezygnacji z zatrudnienia z faktem podjęcia opieki nad osobą niepełnosprawną. Związku o którym mowa upatrywać należy również, w stwierdzonym w toku badania sprawy, braku możliwości podjęcia zarobkowania wobec konieczności sprawowania opieki. W tej sytuacji przyczyną, a zarazem przeszkodą w podejmowaniu aktywności zawodowej jest zakres i wymiar, niezbędnych dla prawidłowego i godnego funkcjonowania niepełnosprawnego w życiu codziennym, czynności opiekuńczych. [...] Zaprzestanie (bądź niepodjęcie) zatrudnienia musi więc pozostawać w ścisłym, bezpośrednim związku przyczynowo-skutkowym ze sprawowaną opieką i dopiero brak takiej zależności wyłącza możliwość przyznania opisywanej formy wsparcia”.

4. Kontrola zgodności zaskarżonego przepisu z wzorcami konstytucyjnymi tj. art. 69 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. Artykuł 69 Konstytucji RP jako samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności przepisów najczęściej powoływany jest 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). Pojawił się też w orzeczeniach związanych z: formą przekazywania informacji o niepełnosprawnych pracownikach (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2007 r. sygn. akt P 25/06), stosowaniem skróconego czasu pracy dla osoby z niepełnosprawnością (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2013 r. sygn. akt K 17/11), obowiązku zapewnienia dostępności stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń osobom z niepełnosprawnością i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2015 r. sygn. akt K 47/12).

Podstawowe znaczenie dla rozumienia wskazanego wzorca zostało ustalone w pierwszym wyroku Trybunału Konstytucyjnego 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 Trybunału 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 prowadzącymi 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).

Artykuł 69 nie konstytucjonalizuje 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 stworzy on 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, 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” (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. Należy ona zatem do kategorii osób zdolnych do pracy, pozbawionych możliwości realizacji potrzeby pracy (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 Konstytucyjny uznał, że świadczenie pielęgnacyjne stanowi pomoc „ze strony państwa dla osoby zdolnej do pracy, lecz niezatrudnionej i niewykonywającej 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 (np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 października 2007 r. sygn. akt IV SA/Po 399/07 LEX nr 982972, uchwała 7 sędziów NSA z dnia 11 grudnia 2012 r. sygn. akt I OPS 5/12). W jednym

z orzeczeń WSA w Olsztynie (wyrok z dnia 28 grudnia 2021 r. sygn. akt II SA/OI 796/21 LEX nr 3283648) 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 jakiejkolwiek 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 niepełnosprawnej. 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 zarobkowej (...)”.

- 4.3. Świadczenia opiekuńcze wynikające z u.ś.r. można podzielić na dwie grupy stosując kryterium ich bezpośredniego beneficjenta. Do pierwszej grupy zalicza się zasiłek pielęgnacyjny (art. 16 u.ś.r.) przyznawany niepełnosprawnemu dziecku, osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16. roku życia, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, oraz osobie, która ukończyła 75 lat. Do drugiej grupy należy świadczenie pielęgnacyjne (obok specjalnego zasiłku opiekuńczego, wypłacanego na podstawie art. 16a ust. 2-5 ustawy oraz zasiłku dla opiekuna, wypłacanego na podstawie odrębnej ustawy z dnia ustawy 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów), które nie jest przyznawane bezpośrednio osobie wymagającej stałej opieki, ale osobom sprawującym opiekę.

Świadczenie pielęgnacyjne należy do kategorii świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego wypłacanych uprawnionym w jednakowej

wysokości bez względu na szczególne okoliczności, jak np. aktywność zarobkową lub opłacanie składki. Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego wyłoniło się w toku ewolucji świadczeń przysługujących z systemu ubezpieczeń społecznych (wcześniejsza emerytura EWK) i pomocy społecznej (zasiłek stały). Z tego powodu konstrukcja prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiera się na założeniu przyznania pomocy finansowej opiekunowi osoby z niepełnosprawnością. Mimo jednak takiej konstrukcji faktycznie świadczenie pielęgnacyjne stanowi istotną pomoc finansową zarówno dla opiekuna jak i osoby z niepełnosprawnością korzystającej z pomocy bliskiej osoby. Z tego względu, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, możliwa jest ocena zgodności regulacji prawnej zawartej w art. 17 ust. 1 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).

Na tle niniejszej skargi konstytucyjnej w ujęciu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, w stanie prawnym obowiązującym przed 1 stycznia 2024 r. tj. przed wejściem w życie ustawy o świadczeniu wspierającym skierowanym bezpośrednio do osób z niepełnosprawnością dysponujących stosownym orzeczeniem określającym poziom potrzeby wsparcia, ryzyko potrzeby długoterminowej pomocy, opieki i pielęgnacji nie było (w odróżnieniu od ryzyka starości - emerytalnego czy ryzyka niezdolności do pracy) upodmiotowione i bazowało na „pierwotnych” formach zabezpieczenia, stanowiąc formalnie ryzyko obciążonego obowiązkiem alimentacyjnym członka rodziny, który w celu sprawowania opieki musi zrezygnować z pracy lub jej nie podejmować (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2008 r. sygn. akt P 27/07, OTK-A 2008/107/6).

Świadczenie pielęgnacyjne obok specjalnego zasiłku opiekuńczego i zasiłku dla opiekuna, miały 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 bowiem osoba samotna w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej, tj. niemająca małżonka, wstępnych ani zstępnych, ma roszczenie o usługi opiekuńcze. Osoby wymagające intensywnego wsparcia, mające niezamieszkującą 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 ze zm.).

Artykuł 69 Konstytucji RP nakłada na ustawodawcę obowiązek stworzenia efektywnego mechanizmu pomocy w zabezpieczeniu egzystencji. Przyjęta natomiast zasada dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego oparta nie na faktycznej zdolności i gotowości do sprawowania opieki, a formalnym spełnieniu warunku rezygnacji z jakiegokolwiek aktywności zawodowej w związku z tą opieką, nie może być uznana za dopełnienie obowiązku stworzenia rozwiązania wystarczającego w świetle wymogów wynikających z tego standardu konstytucyjnego.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że art. 17 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej jest niezgodny z art. 69 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 zdaniu drugim 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. W odniesieniu do zobowiązania państwa do uwzględnienia w swojej polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny przepis art. 71 Konstytucji RP ze względu na swój charakter programowy nie może być podstawą roszczeń obywateli.

Należy podkreślić, że w związku z art. 71 Konstytucji prawo podmiotowe do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych może być dochodzone tylko w granicach określonych w ustawie, a zakres tego 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 jej 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 ciążącego na niej obowiązku alimentacyjnego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2011 r. sygn. akt P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25).

Przepis art. 18 Konstytucji RP stanowi 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, że 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).

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, 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 (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 RP. 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. akt 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 i opieki ze strony innego członka rodziny zmuszonego z tego powodu do rezygnacji z zatrudnienia (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego 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; z dnia 27 marca 2008 r., sygn. akt SK 17/05; z dnia 23 czerwca 1999 r., sygn. akt K 30/98; z dnia 24 stycznia 2001 r. sygn. akt SK 30/99). Analizowana w tym kontekście konstrukcja dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego w jakim uzależnia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej nie znajduje, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, wystarczającego uzasadnienia.

Rygoryzm normy prawnej określonej w art. 17 ust. 1 u.ś.r. powoduje bowiem, że osoby wykonujące jakiekolwiek aktywności zawodowe, pomimo faktycznego prawidłowego sprawowania opieki nad bliskim z niepełnosprawnością (okoliczność możliwa do zweryfikowania poprzez przeprowadzenie wywiadu przez służby społeczne), muszą zostać uznane za osoby niespełniające warunków ustawowych do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego.

Przewidziana w ustawie zasadnicza przesłanka nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w postaci niemożności świadczenia pracy z powodu konieczności sprawowania opieki nad osobą z niepełnosprawnością nie ma charakteru proporcjonalnego. Konstrukcja prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wprowadzająca bezwzględny zakaz zatrudnienia dla opiekuna nie znajduje wystarczającego uzasadnienia, uwzględniając realia i dynamiczne przemiany dotyczące warunków świadczenia pracy zarobkowej, w szczególności rozwój nowoczesnych technologii umożliwiających wykonywanie pracy z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość oraz możliwości powstałe dzięki stosowaniu w coraz szerszym

zakresie elastycznej organizacji pracy, umożliwiającej swobodne dostosowanie czasu i miejsca pracy do obowiązków opiekuńczych.

Uzależnienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od całkowitego pozostawania poza zatrudnieniem skutkuje długotrwałym oddaleniem od rynku pracy i tym samym nie może wpływać pozytywnie na sytuację ekonomiczną rodziny z osobą z niepełnosprawnością, pogłębiając ryzyko zagrożenia ubóstwem, marginalizacją i wykluczeniem społecznym.

W świetle powyższego przepisy u.ś.r. regulujące dostęp do świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi na uzależnienie tego prawa od rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej 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.

- 4.5. Wymaga wskazania, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w świetle spełniania standardu wyznaczanego 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 RP, 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 za faktyczny brak

możliwości podjęcia zatrudnienia z powodu konieczności sprawowania tej opieki lub za rezygnację z zatrudnienia w celu jej sprawowania, powiązanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z koniecznością rezygnacji z jakiegokolwiek aktywności zarobkowej prowadzi do naruszenia prawa rodziny, której członek sprawuje opiekę nad osobą z niepełnosprawnością, do szczególnej pomocy, o której mowa w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

Uzależnienie prawa opiekuna do świadczenia pielęgnacyjnego od niepodejmowania lub rezygnacji z zatrudnienia 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 w trosce o zabezpieczenie niezbędnych potrzeb socjalnych oraz w związku ze zwiększonymi kosztami utrzymania wynikającymi z niepełnosprawności członka rodziny, nie są w stanie spełnić warunku całkowitej rezygnacji z aktywności zarobkowej. Rodziny takie nie mogą skorzystać ze wsparcia ze strony państwa. Tymczasem z perspektywy takiej rodziny stan zdrowia poszczególnych jej członków wymagający dodatkowych nakładów finansowych i obniżony status materialny ze względu nawet na brak pełnej aktywności zarobkowej z powodu konieczności pogodzenia pracy z obowiązkami opiekuńczymi powoduje, że aktualizuje się prawo rodziny do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. W tej sytuacji dostęp do świadczenia pielęgnacyjnego, jako instrumentu wspierania rodzin będących w trudnej sytuacji ze względu na konieczność opieki nad członkiem rodziny z niepełnosprawnością, jawi się jako nadmiernie limitowany.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że art. 17 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP.

Z tych względów wnoszę, jak na wstępie.

Marcin Wiącek
(-) podpis na oryginale

Załączniki: 6 odpisów pisma