



III.7064.35.2018.JA

**Pani Marlena Małag
Minister Rodziny i Polityki
Społecznej**

e-PUAP

Szanowna Pani Minister,

kontynuując korespondencję w sprawie dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad bliskimi członkami rodziny legitymującymi się orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności uprzejmie dziękuję za informacje przesłane przez Podsekretarza Stanu, Panią Barbarę Sochę pismem z dnia 16 października 2020 r. nr DSR-IV.070.32.2020.MF. Niestety przedstawione wyjaśnienia nie w pełni odnoszą się do wskazywanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 22 września 2020 r. (III.7064.35.2018.JA) problemów w tym obszarze.

Pozwolę sobie zatem ponownie zwrócić uwagę Pani Minister na okoliczność, iż w dniu 26 czerwca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie o sygn. akt SK 2/17 na mocy którego art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.) - dalej u.o.ś.r. 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, uznany został za niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. We wskazanym wyroku Trybunał podkreślił, iż „świadczenie pielęgnacyjne de lege lata jest jednym z instrumentów realizowania przez ustawodawcę obowiązku wyznaczonego w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Obowiązek ten dotyczy osób o słabszych niż przeciętne zdolnościach adaptacyjnych do nowych warunków społecznych. W świetle tych okoliczności, zdaniem Trybunału, ograniczenie możliwości pobierania świadczenia pielęgnacyjnego przez opiekuna, który ma ustalone prawo do renty

z tytułu częściowej niezdolności do pracy, ale jednocześnie pracy tej nie podejmuje z uwagi na sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, stanowi przejaw niewłaściwego zinterpretowania przez ustawodawcę nałożonego nań konstytucyjnego obowiązku wsparcia osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Celem ustawy o świadczeniach, zgodnie z jej uzasadnieniem, pozostaje stworzenie efektywnego systemu pomocy rodzinom znajdującym się w ciężkiej sytuacji materialnej, zapewniającego świadczenia rodzinne na poziomie zabezpieczającym egzystencję poszczególnych członków tych rodzin. Z założenia ustawa ta stanowić miała odpowiedź na brak rozwiązania systemowego, zastępowanego doraźnymi regulacjami poszczególnych zagadnień (druk sejmowy nr 1555/IV kadencja). "Szczególna pomoc", o której mówi Konstytucja, oznacza konieczność preferencyjnego traktowania osób należących do danej kategorii podmiotów, wyprzedzającego konstytucyjną ochronę o "zwykłej" intensywności. Ochrona przewidziana w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji oznaczać ma wyraźne podwyższenie standardu ochrony i pomocy, który ustrojodawca przyznaje wszystkim rodzicom i rodzinom (art. 18 Konstytucji). Zdaniem Trybunału, wskazane w przywołanym przepisie prawo do szczególnej pomocy musi być bowiem tak ukształtowane, aby znajdujące się w trudnej sytuacji rodziny, a do takich należy zaliczyć rodziny, których członkami są niepełnosprawne dzieci, miały możliwość otrzymywania świadczeń pielęgnacyjnych w sytuacji, kiedy to osoba sprawująca opiekę w celu jej wykonywania rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, zwłaszcza, jeśli minimalne świadczenie rentowe jest niższe niż świadczenie pielęgnacyjne”.

W dalszej części uzasadnienia wyroku Trybunał wskazał, iż „sytuacja faktyczna oraz prawna opiekunów mających ustalone prawo do renty, lecz rezygnujących z dalszego zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną (...) wskazuje na podobieństwo ich sytuacji do sytuacji opiekunów, którzy są zdrowi i nie mają tym samym prawa do renty, lecz również rezygnują z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną. (...) Wyłączenie przez ustawodawcę możliwości uzyskania przez opiekuna-rencistę świadczenia pielęgnacyjnego, a przez to również obarczenie rodziny osoby niepełnosprawnej kosztami związanymi z opieką nad osobą niepełnosprawną oraz pozbawienie w tym zakresie niepełnosprawnego członka rodziny pomocy socjalnej, stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione różnicowanie. Brak jest podstaw do wykluczenia z pobierania świadczenia osób, które nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną z tego tylko względu, że mają one przyznane prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy (...). Jednocześnie Trybunał dostrzega, że realna wysokość renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy może być zdecydowanie niższa niż wysokość świadczenia pielęgnacyjnego, jak ma to miejsce w przypadku skarżącej. W systemie świadczeń

rodziny brak jest z kolei rozwiązana pośrednio, które pozwoliłyby tę sytuację rozwiązać dzięki np. obniżeniu wysokości przyznanego świadczenia proporcjonalnie do wysokości pobieranej renty. Sprzeczna z zasadą równości jest jedynie sytuacja, gdy samo przyznanie prawa do takiej renty skutkuje odebraniem świadczenia”.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny uznał, że wydanie orzeczenia stwierdzającego niezgodność zaskarżonego przepisu z Konstytucją będzie skutkowało koniecznością poczynienia przez Skarb Państwa znacznych nakładów, które nie zostały ujęte w obowiązującej ustawie budżetowej, dlatego orzekł, że utrata mocy przez art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. w zakresie, w jakim stanowi on, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, nastąpi po upływie 6. miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Ogłoszenie wyroku nastąpiło w dniu 8 lipca 2019 r.¹, a zatem z dniem 9 stycznia 2020 r. wskazany wyżej przepis utracił moc w zakresie, w jakim stanowił, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy. Dotychczas nie zostały podjęte działania legislacyjne skutecznie eliminujące stan niekonstytucyjności art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r.

W zdaniu odrębnym zgłoszonym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., w którym nie negowano istnienia problemu prawnego w zakresie przedstawionym Trybunałowi, a co więcej, oceniono sytuację, w jakiej się znalazła skarżąca, jako niewątpliwie niesprawiedliwą, wskazano, iż „ (...) Trybunał Konstytucyjny orzekał wprawdzie w zakresie zaskarżenia, jednak nie uwzględnił w swoim wyroku całego kontekstu normatywnego art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Tym samym poprzez swoje orzeczenie doprowadził do sytuacji, w której pozostałe podmioty wymienione w tym przepisie (tj. osoby sprawujące opiekę) są wyłączone z możliwości kumulowania prawa od świadczenia pielęgnacyjnego z innymi świadczeniami z systemu zabezpieczenia społecznego (ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej). (...) Trybunał Konstytucyjny skupił się na tym, że oceniał jedynie ten zakres art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy, który dotyczył osoby mającej ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy (bo taki zakres wyznaczyła skarżąca), ale nie wziął pod uwagę tego, że nawet w trybie zainicjowanym skargą konstytucyjną, ocena zgodności z Konstytucją wymaga ujęcia systemowego i uwzględnienia całego kontekstu normatywnego, w którym obowiązuje dana norma. Trybunał nie jest bowiem powołany do rozstrzygania spraw indywidualnokonkretnych, ale niezależnie od tego, czy rozstrzyga sprawy w trybie kontroli abstrakcyjnej (na podstawie wniosków) czy w trybie kontroli konkretnej (na podstawie pytań prawnych lub skarg konstytucyjnych) w pierwszej kolejności realizuje ogólny cel,

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1257

jakim jest dbałość o hierarchiczną zgodność systemu prawnego i urzeczywistnianie zasady nadrzędności Konstytucji, oraz wynikających z niej zasad i wartości. W niniejszej sprawie Trybunał tej perspektywy nie uwzględnił przez co jego wyrok doprowadził do dyskryminacji szeregu grup osób sprawujących opiekę wymienionych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych w ich uprawnieniach do łączenia świadczenia pielęgnacyjnego z innymi świadczeniami. Zakresowy kierunek rozstrzygnięcia, odnoszący się do stanu faktycznego skarżącej, nie uwzględnia treści całego przepisu będącego podstawą rekonstrukcji kwestionowanej normy prawnej. Z kolei zakresowe orzeczenie przez Trybunał niekonstytucyjności wobec części jednej z grupy podmiotów wskazanych literalnie w przepisie (bo nie wszystkich osób sprawujących opiekę) jest wyrazem naruszenia zasady równego traktowania pozostałych podmiotów wskazanych w tym przepisie. Co więcej, Trybunał z jednej z grup wskazanych w art. 17 ust 5 pkt 1 lit. a ustawy, a mianowicie osób mających ustalone prawo do renty wyodrębnił podgrupę, jaką są osoby sprawujące opiekę mające ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy. W ten sposób dokonał dodatkowego, nieuprawnionego zróżnicowania opiekunów, którzy i tak w obowiązującym systemie prawnym nie są równo traktowani.”

W świetle wydanego przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 26 czerwca 2019 r. w ocenie Rzecznika konieczne jest nie tylko wykonanie wskazanego orzeczenia, ale podjęcie działań na rzecz kompleksowego uregulowania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunów osób z niepełnosprawnością uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych.

Przedstawione wyżej stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2019 r.² wskazał, że „narusza zasadę równości taka wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r., która pozbawia w całości prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osoby mające ustalone prawo do emerytury (renty) w wysokości niższej niż to świadczenie. Wszak zgodnie z tą zasadą wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Jeżeli zatem prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości”. Także Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 8 stycznia 2020 r.³ wskazał, iż „wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. musi prowadzić do takiego zdekodowania jego treści, który nie jest sprzeczny nie tylko z zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ale także z zasadami sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), czy udzielania szczególnej

² sygn. akt I OSK 757/19 dostępny na: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

³ sygn. akt I OSK 2392/19 LEX nr 2767685

pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji) i osobom niepełnosprawnym (art. 69 Konstytucji). Egzegeza tego przepisu musi być bowiem zgodna z innymi normami systemu prawa. Ustalenie jego znaczenia musi także uwzględniać jego cel i rolę społeczną, którą winien on pełnić. Wyłączenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego dla osób mających ustalone do emerytury w chwili wejścia w życie u.ś.r. było uzasadnione, gdyż ówczesna wysokość tego świadczenia była niższa od najniższej emerytury. Tym samym osoba pobierająca emeryturę nie ponosiła straty finansowej pobierając emeryturę. Odwrócenie relacji ekonomicznych świadczenia pielęgnacyjnego i emerytury musi wiązać się z realizacją celu tego przepisu i nie może stawiać osoby pobierającej emeryturę w sytuacji ekonomicznie gorszej niż byłaby wówczas, gdyby nie posiadała ustalonego prawa do emerytury.” Podobne stanowisko przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 kwietnia 2020 r.⁴, gdzie wskazał: „W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny stoi konsekwentnie na stanowisku, iż obowiązkiem ustawodawcy jest stanowienie prawa, które będzie urzeczywistniało zasadę sprawiedliwości społecznej. "Pojęcie sprawiedliwości wiąże się z innymi pojęciami, takimi jak równość wobec prawa, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osób pozostających bez pracy nie z własnej woli" (orzeczenie z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7). U.ś.r. w swym założeniu jest w całości aktem normatywnym służącym realizacji wskazanych powyżej zasad konstytucyjnych. Zmiany wysokości świadczenia pielęgnacyjnego i emerytury wiązać muszą się z kolei z taką interpretacją jej przepisów, która będzie urzeczywistniała te zasady. Oznacza to, iż zasady konstytucyjne będące wyrazem określonych wartości determinują nie tylko treść aktów normatywnych stanowionych w państwie, lecz także proces stosowania prawa i związanej z nim wykładni jego przepisów. Przekładając to na rozpoznawaną sprawę wskazać należy, iż przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. prawidłowo zinterpretowany powinien znaleźć zastosowanie do sytuacji skarżącej w ten sposób, że pozbawia ją przysługującego z mocy art. 17 ust. 1 u.ś.r. prawa do świadczenia pielęgnacyjnego tylko do wysokości otrzymywanej emerytury”.

Rodzina, której członek został dotknięty niepełnosprawnością i wymaga opieki ze strony innego członka rodziny, zmuszonego z tego powodu do rezygnacji z zatrudnienia, potrzebuje szczególnej pomocy ze strony państwa⁵. Świadczenia rodzinne należą do systemu zabezpieczenia społecznego, w którym ustrojodawca zdecydował się na pozostawienie ustawodawcy daleko idącej swobody regulacyjnej, jednak Trybunał wielokrotnie podkreślał, że „swoboda władzy ustawodawczej jest [...] ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez te zasady

⁴ sygn. akt I OSK 1546/19 LEX nr 3009452

⁵ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2014 r. sygn. akt P 33/13

i przepisy wartości⁶. W wyroku z dnia 5 grudnia 2013 r.⁷ Trybunał Konstytucyjny kolejny raz potwierdził, że ustawodawca ma co do zasady dużą swobodę regulacyjną stanowienia unormowań dotyczących polityki gospodarczej i społecznej, w tym określania rodzajów poszczególnych świadczeń oraz przesłanek ich przyznawania stwierdzając, że to „na ustawodawcy ciąży także powinność przyjęcia rozwiązań optymalnych z punktu widzenia potrzeb obywateli, korzystnych dla nich w możliwe wysokim stopniu. Reguła ta intensyfikuje się w wypadku instytucji pomocy społecznej, które – inaczej niż świadczenia o charakterze ubezpieczeniowym – nie są oparte na zasadzie wzajemności, lecz stanowią formę redystrybucji dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa (taki charakter ma świadczenie pielęgnacyjne)”.

Środowisko opiekunów sprawujących pieczę nad bliskimi niepełnosprawnymi oczekuje kompleksowych i pilnych rozwiązań w obszarze świadczeń opiekuńczych i wyraża głębokie niezadowolenie ze zbyt długiego oczekiwania na opracowanie projektu ustawy eliminującego stan niekonstytucyjności wynikający z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r. Obecna sytuacja powoduje bowiem liczne rozbieżności w sposobie rozpoznawania wniosków o świadczenie pielęgnacyjne opiekunów z prawem do renty lub emerytury. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r. nie odnosi się do ustalania wysokości świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji zbiegu z prawem do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy i nie zawiera żadnych wskazówek co do przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego. Natomiast w aspekcie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego innych osób uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych w części orzeczeń sądowych prezentowany jest pogląd, iż w takiej sytuacji należy przyznać świadczenie pielęgnacyjne w wysokości stanowiącej różnicę pomiędzy kwotą aktualnie obowiązującego świadczenia pielęgnacyjnego, a kwotą pobieranej renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 grudnia 2019 r.⁸, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 lutego 2019 r.⁹). W innej grupie wyroków podkreśla się natomiast, iż dokonywanie wypłaty świadczenia pielęgnacyjnego stanowiącego różnicę między wysokością świadczenia z art. 17 ust. 5 pkt 1 u.o.ś.r. a wysokością świadczenia pielęgnacyjnego nie jest prawidłowe. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z dnia 30 stycznia 2020 r.¹⁰ wskazał, iż „wypłata tak rozumianej różnicy powoduje bowiem dalsze komplikacje, w szczególności pozostaje w sprzeczności z treścią art. 17 ust. 3 u.ś.r., który wysokość świadczenia pielęgnacyjnego określa kwotowo. Nadto mogą się rodzić wątpliwości co do zachowania

⁶ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 maja 1994 r. sygn. akt K 1/94

⁷ sygn. akt K 27/13

⁸ sygn. akt II SA/G1 1234/19 LEX nr 2759214

⁹ sygn. akt II SA/Go 833/18 LEX nr 2630867

¹⁰ sygn. akt II SA/Po 808/19 LEX nr 2779452

zasady równości, a też trudności w zakresie ustalania przez organ wysokości należnej wypłaty świadczenia, np. w sytuacji otrzymania trzynastej emerytury, czy też w zakresie odprowadzanych składek na ubezpieczenie zdrowotne i ubezpieczenie emerytalno-rentowe”. W ostatnich orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny uznaje, iż gmina powinna przyznać świadczenie pielęgnacyjne po tym, jak uprawniony zawiesi emeryturę, a nie wypłacać kwotę różnicy między nimi - wyroki z dnia 27 maja 2020 r.¹¹, z dnia 18 czerwca 2020 r.¹², z dnia 10 sierpnia 2020 r.¹³, z dnia 24 sierpnia 2020 r.¹⁴

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627) zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o podjęcie pilnych działań ustawodawczych.

Z wyrazami poważania

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

¹¹ sygn. akt I OSK 2375/19 LEX nr 3036869

¹² sygn. akt I OSK 254/20 LEX nr 3021475

¹³ sygn. akt I OSK 487/20 LEX nr 3046164

¹⁴ sygn. akt I OSK 650/20 LEX nr 3048813