



III.7064.35.2018.JA

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

**e-PUAP**

Szanowna Pani Minister,

do Rzecznika Praw Obywatelskich wciąż wpływają liczne skargi od osób sprawujących opiekę nad bliskimi członkami rodziny legitymującymi się orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności, którzy napotykają na bariery w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego.

Najpilniejszą, wielokrotnie już sygnalizowaną Pani Minister kwestią pozostaje wciąż niewykonany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13. Dnia 23 października 2020 r. minie bowiem sześć lat od wejścia w życie wyroku, w którym Trybunał uznał, że zróżnicowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących pieczę nad osobą z niepełnosprawnością ze względu na moment powstania niepełnosprawności osoby podlegającej opiece jest niezgodny z ustawą zasadniczą. Pomimo zalecenia Trybunału, iż wykonanie wyroku wymaga podjęcia niezbędnych oraz niezwłocznych działań ustawodawczych, dotychczas nie zostały podjęte skuteczne działania w zakresie realizacji wyroku, co wywołuje liczne napięcia i niepokoje w środowisku osób z niepełnosprawnościami oraz ich opiekunów. Stan ten potęguje okoliczność, iż praktyka stosowania przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>1</sup> - dalej u.o.ś.r. przez organy pomocy społecznej powoduje

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.

konieczność sądowego dochodzenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, mimo ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa sądownoadministracyjnego.

Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. ma zasadnicze znaczenie dla uporządkowania i stworzenia stabilnego systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnością, ich opiekunów, a także ich rodzin. Z realizacji tego zadania nie może zwalniać podjęcie przez Senat RP działań mających na celu wykonanie wymienionego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tym bardziej, że prace legislacyjne nie zostały zakończone.

Ponadto pragnę 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 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 rodzinnych brak jest z kolei rozwiązana pośredniego, które pozwoliłoby 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.<sup>2</sup>, 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

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1257

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 sprawę 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, 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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 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.<sup>5</sup>, 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

---

<sup>3</sup> sygn. akt I OSK 757/19 (dostępny na: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>)

<sup>4</sup> sygn. akt I OSK 2392/19 LEX nr 2767685

<sup>5</sup> sygn. akt I OSK 1546/19 LEX nr 3009452

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 państwa<sup>6</sup>. 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 i przepisy wartości<sup>7</sup>. W wyroku z dnia 5 grudnia 2013 r.<sup>8</sup> 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 wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r oraz z dnia 26 czerwca 2019 r.

---

<sup>6</sup> wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2014 r. sygn. akt P 33/13

<sup>7</sup> wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 maja 1994 r. sygn. akt K 1/94

<sup>8</sup> sygn. akt K 27/13

Dlatego też, 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/