



III.7064.35.2018.JA

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

**e-PUAP**

Szanowna Pani Minister,

sytuacja osób z niepełnosprawnością i ich opiekunów jest niezmiennie przedmiotem szczególnej troski Rzecznika Praw Obywatelskich. Z optymizmem i nadzieją na wypracowanie kompleksowych rozwiązań dotyczących systemu wsparcia tej grupy osób Rzecznik przyjął przedstawioną z upoważnienia Pani Minister przez Podsekretarza Stanu, Panią Barbarę Sochę w piśmie z dnia 15 grudnia 2020 r. (znak: DSR-IV.070.32.2.2020.MF) zapowiedź dokonania w I półroczu 2021 r. zmian systemu orzecznictwa, niezbędnych - jak wskazano - do zwiększenia wsparcia opiekunów osób z niepełnosprawnością. Z ostatnich informacji wynika jednak, iż przywołany termin jest niemożliwy do dotrzymania, co sprawia, że realizacja zgłaszanych od lat postulatów zmiany prawa w obszarze świadczeń opiekuńczych znowu zostanie odsunięta w czasie.

Waga oraz złożoność problemów wciąż podnoszonych w licznych pismach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczących ograniczeń w uzyskaniu należnych świadczeń opiekuńczych przez osoby faktycznie sprawujące opiekę nad niepełnosprawnym członkiem bliskiej rodziny powodują, że po raz kolejny zwracam się do Pani Minister w tej sprawie.

W pierwszej kolejności nie sposób nie podnieść, że pozostają niewykonane dwa wyroki Trybunału Konstytucyjnego, których realizacja jest kluczowa dla uporządkowania systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnością, ich opiekunów, a także ich rodzin:

- w dniu 23 października 2021 r. minęło siedem lat od wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13. W orzeczeniu tym 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. Trybunał wskazał, iż wykonanie wyroku wymaga podjęcia niezbędnych oraz niezwłocznych działań ustawodawczych.

- w dniu 26 czerwca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie o sygn. akt SK 2/17 uznając art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2220 i 2354 oraz z 2019 r. poz. 60, 303, 577, 730 i 752) 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 ustawą zasadniczą. Z dniem 9 stycznia 2020 r. wskazany przepis utracił moc w zakresie określonym przez Trybunał.

Środowisko opiekunów sprawujących pieczę nad bliskimi z niepełnosprawnością 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 powołanych wyżej wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Bezterminowe odsuwanie w czasie uporządkowania przepisów normujących prawo do świadczenia pielęgnacyjnego sprawia, że osoby ubiegające się o należną pomoc państwa z tytułu sprawowania opieki nad bliskim z niepełnosprawnością, pozostają w stanie niepewności odnośnie kierowanych do nich rozwiązań prawnych, a nadto zmuszone są do dochodzenia prawa do świadczenia na drodze sądowoadministracyjnej i w konsekwencji często wielomiesięcznego oczekiwania na pomoc finansową.

Kolejnym problemem, który pragnę zasygnalizować Pani Minister jest ograniczenie dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego osób innych niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, sprawujących faktycznie opiekę nad osobą z niepełnosprawnością w sytuacji, gdy osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z przyczyn obiektywnych nie są w stanie sprawować opieki.

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.) - dalej u.o.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje matce albo ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka, osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. W art. 17 ust. 1 pkt 4 u.o.ś.r. ustawodawca określił, iż prawo do świadczenia przysługuje innym osobom, na których zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego 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 o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Do tej grupy osób innych niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki ma zastosowanie art. 17 ust. 1a u.o.ś.r., w myśl którego świadczenie pielęgnacyjne przysługuje wówczas, gdy spełnione są łącznie następujące warunki:

1) rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;

2) nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;

3) nie ma osób, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Ustalanie uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego odbywa się w oparciu o powołane wyżej przepisy i jest ściśle skorelowane z obciążeniem opiekuna względem osoby z niepełnosprawnością obowiązkiem alimentacyjnym z zachowaniem kolejności alimentacji określonej w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym.

Na tle stosowania przepisów art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 1a u.o.ś.r. dotyczących dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego osób innych niż spokrewnione w pierwszym stopniu i zobowiązanych do alimentacji względem podopiecznego istnieje liczne orzecznictwo sądownoadministracyjne. W ostatnim czasie w judykaturze uwidacznia się jednak zasadnicza rozbieżność. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 maja 2020 r. sygn. akt I OSK 2831/19, LEX nr 2979060 uznał, że wykładnia językowa tych przepisów narusza konstytucyjną zasadę równości, sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), a także godzi w konstytucyjne nakazy ochrony i opieki nad rodziną (art. 18 Konstytucji RP). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego formalistyczna wykładnia omawianych przepisów mogłaby doprowadzić do pozbawienia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jedynej osoby mogącej faktycznie sprawować opiekę nad osobą z niepełnosprawnością. Byłoby to sprzeczne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej oraz wynikającą z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP zasadą szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Dlatego Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że formalnego ograniczenia wynikającego z art. 17 ust. 1a u.o.ś.r. nie można stosować w sytuacji, gdy preferowany przez ustawodawcę opiekun z obiektywnych względów nie może realizować swych obowiązków, a obowiązki te realizuje inny krewny. Takie samo stanowisko Naczelny Sąd

Administracyjny zajął w wyrokach z dnia 14 grudnia 2018 r. sygn. akt I OSK 1939/18, LEX nr 2734662 oraz z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt I OSK 829/16, LEX nr 2348934. Za zasadnością tej linii orzeczniczej opowiedział się też Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 16 kwietnia 2020 r. sygn. akt I OSK 1115/19, LEX nr 3005585 i z dnia 25 stycznia 2021 r. sygn. akt I OSK 2161/20, LEX nr 3148608, w których potwierdził, że obiektywne przeszkody w sprawowaniu opieki przez osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą jej wymagającą, nawet jeśli nie mają ustalonego znacznego stopnia niepełnosprawności, mogą uzasadniać przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobie z dalszym stopniem pokrewieństwa, sprawującej faktyczną opiekę i zobowiązanej do alimentacji w dalszej kolejności. Odmienne stanowisko zajął natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 24 lutego 2021 r. sygn. akt I OSK 2392/20, LEX nr 3126564 i z dnia 17 czerwca 2021 r. sygn. akt I OSK 371/21, LEX nr 3214299, uznając, że rezultaty wykładni językowej art. 17 ust. 1a u.o.ś.r. potwierdzają dyrektywy systemowe i celowościowe. W orzeczeniach tych sąd uznał, że błędne jest stanowisko, iż wykluczenie wnuka z kręgu osób upoważnionych do świadczenia, gdy członkowie rodziny spokrewnieni w pierwszym stopniu nie mogą wykonywać opieki z innych powodów, niż stwierdzona orzeczeniem niepełnosprawność w stopniu znacznym, narusza standardy Konstytucji. Osobom, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.o.ś.r., innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, nie może być przyznane świadczenie pielęgnacyjne, jeżeli są inne osoby spokrewnione w pierwszym stopniu, chyba, że osoby te legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. W konsekwencji Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że nie było potrzeby prowadzenia dalszego postępowania wyjaśniającego, gdyż zakres postępowania dowodowego w danej sprawie wyznaczają przesłanki prawa materialnego.

W świetle powyższego problem dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego osób innych niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, uwidacznia się w sposób szczególny. Osoby te pomimo faktycznego sprawowania opieki nad bliskim z niepełnosprawnością mogą być uznawane za osoby niespełniające warunków ustawowych do uzyskania świadczenia. Przykładowo problemy z uzyskaniem prawa do świadczenia pielęgnacyjnego dotyczą: wnuków, którzy w miejsce swoich rodziców - często osób starszych i schorowanych, pobierających świadczenia emerytalno-rentowe, nieposiadających orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności - podejmują się opieki nad babcią/dziadkiem; osób, które przejmują opiekę, gdyż osoby spokrewnione w bliższym stopniu wyjechały zagranicę, zamieszkują w odległej miejscowości, nie utrzymują kontaktów z osobą wymagającą opieki, sprawują opiekę nad innym chorym członkiem rodziny, ich stan zdrowia uniemożliwia sprawowania opieki, itp.

W opinii Rzecznika przepisy u.o.ś.r. regulujące dostęp do świadczenia pielęgnacyjnego w zbyt rygorystyczny sposób warunkują możliwość ustalenia prawa do świadczenia osób innych niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki. W celu rozwiązania w sposób realny problemu pozostawiania tej grupy opiekunów bez jakichkolwiek środków utrzymania w czasie sprawowania opieki nad bliskim z niepełnosprawnością, istnieje potrzeba uelastycznienia normy art. 17 ust. 1a u.o.ś.r. Z uwagi na okoliczność, iż nie jest możliwe wskazanie zamkniętego katalogu sytuacji, które stanowić mogą przyczynę przejęcia opieki nad osobą z niepełnosprawnością przez osoby inne spokrewnione w pierwszym stopniu i powinny być postrzegane jako obiektywna przesłanka zaktualizowania się ich obowiązku alimentacyjnego, konieczne jest wprowadzenie stosownej regulacji określającej wprost możliwość uzyskania przez opiekuna świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji niemożności sprawowania z przyczyn obiektywnych opieki przez osoby spokrewnione w pierwszym stopniu.

Nie do pogodzenia z elementarnym poczuciem sprawiedliwości, a normatywnie - z zasadami państwa prawa wyrażonymi w art. 2 Konstytucji RP i prawem do zabezpieczenia społecznego wynikającym z art. 67 ust. 2 Konstytucji RP jest sytuacja, w której opiekun osoby z niepełnosprawnością pomimo sprawowania opieki nad bliskim z niepełnosprawnością pozostaje poza wsparciem państwa.

W świetle art. 67 ust. 2 Konstytucji RP „Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa”. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, 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 (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 1996 r. sygn. akt K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49). Celem regulacji konstytucyjnej prawa do zabezpieczenia społecznego jest więc stworzenie instrumentarium służącego zaspokajaniu niezbędnych potrzeb obywateli, a regulacja ustawowa realizująca ten cel powinna gwarantować efektywną pomoc dla obywatela.

Obowiązek stanowienia przez ustawodawcę prawa, które będzie urzeczywistniało zasady sprawiedliwości społecznej, został wyrażony w art. 2 Konstytucji RP. Natomiast samo pojęcie sprawiedliwości społecznej jest silnie powiązane z innymi pojęciami konstytucyjnymi, takimi jak równość wobec prawa, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego czy zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osób pozostających bez pracy nie z własnej woli (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2013 r. sygn. akt P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 listopada 2014 r. sygn. akt SK 7/11

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 [...] oraz orzecznictwo sądów administracyjnych [...]. 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”.

Trybunał wielokrotnie podkreślał, iż „nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji RP gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Obowiązek ten musi być natomiast rozumiany jako nakaz urzeczywistnienia poprzez regulacje ustawowe treści prawa konstytucyjnego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniało istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa, które mogą w pewnym zakresie pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych. W tym właśnie sensie uzasadnione jest w pełni twierdzenie, że ochrona praw socjalnych, których w myśl art. 81 Konstytucji RP można dochodzić tylko w granicach określonych w ustawie, przejawiać się powinna w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które stanowiąc 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 (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 opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, skoro krewny zobowiązany do alimentacji opiekuje się członkiem najbliższej rodziny i z własnej woli wywiązuje się ze swych obowiązków moralnych względem niepełnosprawnego krewnego, to taka sytuacja zasługuje na wsparcie ze strony państwa.

Z uwagi na powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), uprzejmie proszę Panią Minister o przedstawienie stanowiska odnośnie podjęcia stosownych działań prawodawczych.

Z wyrazami poważania

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/