



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 21. I. 2015.

III.7064.523.2014.JA

Pan
Władysław Kosiniak-Kamysz
Minister Pracy i Polityki
Spółecznej

Szanowny Panie Ministrze,

W dniu 18 listopada 2014 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną dotyczącą prawa do świadczenia pielęgnacyjnego - sygn. akt SK 7/11. Rzecznik Praw Obywatelskich był uczestnikiem tego postępowania.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456, 1623 i 1650 oraz z 2014 r. poz. 559, 567 i 1443), w brzmieniu obowiązującym do dnia 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

Wyrok ten został ogłoszony w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 listopada 2014 r. pod poz. 1652 i z tym dniem orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego weszło w życie.

W uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku Trybunał wskazał, iż świadczenie pielęgnacyjne *de lege lata* jest jednym z instrumentów realizacji obowiązków ustawodawcy, który - zgodnie z art. 71 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji - ma zapewniać szczególną pomoc rodzinie w trudnej sytuacji społecznej, w tym rodzinie z osobami

niepełnosprawnymi. Obowiązek ten dotyczy osób o relatywnie słabych zdolnościach adaptacyjnych do nowych warunków społecznych. Ograniczając możliwość kumulowania świadczeń pielęgnacyjnych w rodzinie poprzez wprowadzenie zasady, że niezależnie od ilości dzieci niepełnosprawnych rodzinie przysługuje tylko jedno świadczenie pielęgnacyjne, ustawodawca niewłaściwie zinterpretował konstytucyjny obowiązek konieczności wsparcia osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Przyjęcie zasady, że do rodziny, w której wychowuje się więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne, może trafić tylko jedno świadczenie pielęgnacyjne, narusza również zasadę sprawiedliwości społecznej, pojmowaną nie w aspekcie socjalno-ekonomicznym, lecz odnoszoną do społecznego poczucia sprawiedliwości, które w demokratycznym państwie nie powinno być przez ustawodawcę ignorowane (por. wyrok z 15 listopada 2006 r., sygn. P 23/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 151). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sytuacja materialna, a także życiowa i społeczna rodzin, w których niepełnosprawność dotyka więcej niż jednego dziecka, jest znacznie trudniejsza niż rodzin mających jedno dziecko niepełnosprawne. Rodziny te ponoszą bowiem większe wydatki na koszty utrzymania, leczenia, rehabilitacji i nauczania takich dzieci. Koszty te rosną bardziej niż tylko wprost proporcjonalnie do liczby dzieci niepełnosprawnych. Niepełnosprawność kilkorga dzieci implikuje zazwyczaj konieczność rezygnacji obojga rodziców lub opiekunów prawnych z pracy zarobkowej, bo sprawowanie opieki nad niepełnosprawnymi dziećmi, i ich pielęgnowanie, przerasta fizyczne możliwości jednego z rodziców, czy opiekuna faktycznego. Szczególna sytuacja takich rodzin wymaga, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, odpowiedniej regulacji prawnej, która pozwalałaby na uwzględnienie sytuacji, w których w rodzinie wychowywane jest kilkoro niepełnosprawnych dzieci. Żadne z rodziców niepełnosprawnego dziecka nie powinno być pozbawione możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego tylko z tego powodu, że drugie z rodziców ma przyznane takie świadczenie ze względu na opiekę nad innym dzieckiem. Skoro jedno i drugie z rodziców wywiązuje się ze swoich obowiązków - moralnych i prawnych - wobec ciężko chorego dziecka, a wymaga to od niego rezygnacji z zarobkowania, to każde z nich powinno w swych działaniach otrzymywać odpowiednie wsparcie państwa (zob. wyroki z: 15 listopada 2006 r., sygn. P 23/05 i 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07). Celem regulacji konstytucyjnych odnoszących się do statusu rodziny jest nałożenie na państwo, a zwłaszcza na ustawodawcę, obowiązku podejmowania takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami (por. wyrok z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08). Interpretując zakwestionowany przepis w kontekście konstytucyjnej zasady pomocy rodzinie, można postawić tezę, że zakwestionowana regulacja może prowadzić do osłabiania tych więzi, a nie ich umocnienia. Rodziny

dotknięte niepełnosprawnością więcej niż jednego dziecka, mogą, z uwagi na swoją ciężką sytuację finansową, zdecydować się na oddanie dziecka do publicznego zakładu opieki. W pewnych sytuacjach, kwestionowany przepis, może skłaniać do stworzenia sytuacji pozorujących rozkład pożycia między małżonkami, aby oboje mogli uzyskać - jako rodzice samotnie wychowujący niepełnosprawne dzieci - pomoc finansową ze środków publicznych w formie świadczenia pielęgnacyjnego.

W mojej ocenie stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 listopada 2014 r. nie traci na aktualności pomimo nowelizacji zakwestionowanego skargą przepisu. Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli członek rodziny osoby sprawującej opiekę ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. Taki kształt przepisu powoduje, iż poza sytuacją, którą została poddana krytycznej ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w listach kierowanych do Rzecznika ujawniają się inne problemy opiekunów osób niepełnosprawnych z dostępem do szeroko pojętych świadczeń z tego tytułu. Przykładowo:

1/ Małżonek osoby, której przyznano świadczenie pielęgnacyjne z racji sprawowania opieki nad dzieckiem jest pozbawiony możliwości uzyskania zasiłku dla opiekuna z tytułu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym rodzicem na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz.U. z 2014 r. poz. 567),

2/ Małżonek osoby, której przyznano dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego nie ma możliwości uzyskania prawa do zasiłku dla opiekuna z racji opiekowania się niepełnosprawnym rodzicem,

3/ Oboje małżonkowie jednocześnie nie mogą uzyskać zasiłku dla opiekuna z racji sprawowania opieki nad niepełnosprawnymi rodzicami, pomimo, iż każde z nich opiekuje się swoim niepełnosprawnym bliskim.

Wskazane powyżej sytuacje mają charakter przykładowy i mogą dotyczyć także osób ubiegających o specjalny zasiłek opiekuńczy, gdyż w świetle art. 16a ust. 8 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych specjalny zasiłek opiekuńczy nie przysługuje, jeżeli członek rodziny osoby sprawującej opiekę ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów.

Zdaniem Rzecznika ograniczenia w dostępie do świadczeń opiekuńczych zawarte w ustawie o świadczeniach rodzinnych stwarzają zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania rodziny i małżeństwa, a nadto mogą prowadzić do naruszenia art. 69 Konstytucji.

Dlatego też, działając na podstawie 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648), uprzejmie proszę Pana Ministra o przedstawienie informacji o kierunkach planowanych działań zmierzających do rozwiązania przedstawionych problemów.

Łosurę wywnęry szczerku

Jane Jipow