



III.7064.103.2018.LN

**Pani  
Elżbieta Rafalska  
Minister Rodziny, Pracy  
i Polityki Społecznej**

Szanowna Pani Minister

w związku z wystąpieniem pokontrolnym Wojewody Pomorskiego do Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sopocie znak: PS-IX.431.3.7.2018.AB z 10 stycznia br. pragnę przedstawić następujące stanowisko.

Przedmiotem kontroli była poprawność postępowań administracyjnych przeprowadzonych przez Ośrodek w okresie od listopada 2014 r. do 11 maja 2018 r. w zakresie ustalania prawa do świadczeń pielęgnacyjnych. Czynności kontrolne zostały wszczęte w związku z przekazaniem Wojewodzie Pomorskiemu pismem Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 9 kwietnia 2018 r. W piśmie zaprezentowano stanowisko, że przy przyznawaniu prawa do świadczeń pielęgnacyjnych opiekunom dorosłych osób niepełnosprawnych organy właściwe mają bezwzględny obowiązek przestrzegania art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2220) i zawartego w nim kryterium wieku powstania niepełnosprawności. Przywołany został fragment uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. (sygn. akt K 38/13), w którym zawarto stwierdzenie, że "skutkiem wejścia w życie niniejszego wyroku nie jest ani uchylenie art. 17 ust. 1b ustawy, ani uchylenie decyzji przyznających świadczenia, ani wykreowanie "prawa" do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa."

Pragnę przypomnieć, że powyższe stanowisko Rzecznik Praw Obywatelskich uznał w wystąpieniu skierowanym 22 maja 2018 r. do Pani Minister za niemożliwe do zaakceptowania, ponieważ pomija ono skutki prawne wynikające z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014. (sygn. akt K 38/13). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 1b ustawy w zakresie, w jakim różnicuje prawo do

świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z brzmieniem art. 17 ust. 1b ustawy świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia 18 roku życia, ewentualnie w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25 roku życia. Nie jest zatem możliwe oparcie decyzji odmawiającej przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie tej części art. 17 ust. 1b ustawy, której niekonstytucyjność została stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej orzeczeniu. Trybunał Konstytucyjny stwierdził częściową niezgodność przepisu z Konstytucją wydając tzw. wyrok zakresowy, którego niekonstytucyjność odnosi się jedynie do części przepisu poprzez uznanie, że art. 17 ust. 1b ustawy narusza zasadę równości wobec prawa, o ile dochodzi do zróżnicowania prawa opiekunów niepełnosprawnych ze względu na wiek powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki. Skutkiem jest utrata przez art. 17 ust. 1b ustawy w opisanym w wyroku zakresie domniemania konstytucyjności. Po ogłoszeniu wyroku, ukształtował się zatem nowy stan prawny. Tymczasem Ministerstwo, zlecając kontrolę Wojewodzie Pomorskiemu, jako podstawowy argument uznaje, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie uległy zmianie warunki uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Zakresowe wyeliminowanie ograniczeń o charakterze podmiotowym (wieku powstania niepełnosprawności podopiecznych) nie powoduje dysfunkcyjności ustawy, gdyż jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 1 czerwca 2015 r. (sygn. akt II SA/Bd 366/15), możliwe jest odnalezienie w treści art. 17 ustawy i przepisów z nim skorelowanych wszystkich elementów podmiotowych, przedmiotowych i czasowych koniecznych dla zrekonstruowania normy (norm) prawnej określającej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Skutkiem wydanego orzeczenia jest stwierdzenie niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b ustawy w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, i to począwszy od dnia ogłoszenia wyroku (w Dzienniku Ustaw z dnia 23 października 2014 r. pod poz. 1443). Omawiany przepis ustawy - art. 17 ust. 1b - jako niekonstytucyjny w określonym przez wyrok zakresie - nie powinien mieć od tego momentu zastosowania. Trybunał Konstytucyjny nie może uzasadnieniem swego wyroku przesądzić o tym, że jednoznaczna sentencja wyroku może obowiązywać w innym zakresie, niż wynika to z jej brzmienia lub z zasad prawa konstytucyjnego (art. 190 Konstytucji RP). Ani treść uzasadnienia wyroku, ani tym bardziej interpretacja fragmentu uzasadnienia nie może modyfikować treści sentencji wyroku, ani też zmieniać wynikających z przepisów prawa skutków orzeczeń wydawanych przez Trybunał Konstytucyjny. Dlatego też nie jest prawnie istotne powoływanie się na przytoczony powyżej fragment uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r.

Trzeba podkreślić, że prezentowane przez Rzecznika stanowisko odnośnie wykładni i stosowania art. 17 ust. 1b ustawy po wejściu w życie wyroku Trybunał Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 38/13 znajduje pełne potwierdzenie w jednolitym i utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych (przykładowo: wyroki NSA z 14 grudnia 2016 r. sygn. I OSK 1614/16, z 6 lipca 2016 r. sygn. I OSK 223/16, z 2 sierpnia 2016 r. sygn. I OSK 923/16, z 7 września 2016 r. sygn. I OSK 755/16, z 5 grudnia 2017 r. sygn. I OSK 1079/17, z 11 lipca 2017 r. sygn. I OSK 1600/16, z 2 czerwca 2018 r. sygn. I OSK 108/17, wyroki WSA: w Gdańsku z 11 października 2018 r., sygn. III SA/Gd 651/18, z 2 sierpnia 2018 r., sygn. III SA/Gd 413/18, WSA w Gorzowie WLK z 5 czerwca 2018 r. sygn. II SA/Go 274/18, WSA w Rzeszowie z 22 maja 2018 r. sygn. II SA/Rz 219/18, w Krakowie z 17 maja 2018 r. sygn. III SA/Kr 244/18, w Lublinie z 10 kwietnia 2018 r. sygn. II SA/Lu 82/18, we Wrocławiu z 31 stycznia 2018 r. sygn. IV SA/Wr 686/17, w Kielcach z 22 listopada 2017 r. sygn. II SA/Ke 633/17, w Szczecinie z 19 października 2017 r. sygn. II SA/Sz 1003/17 – wszystkie wyroki dostępne w bazie LEX) i sprowadza się ono do tego, że nie jest dopuszczalne oparcie decyzji odmawiającej przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na tej części przepisu art. 17 ust. 1b ustawy, która została uznana za niezgodną z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Z tych przyczyn zasadnicze wątpliwości Rzecznika budzi uznanie przez kontrolujących za nieprawidłowe przyznawanie przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sopocie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom dorosłych osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność powstała po ukończeniu odpowiednio 18 lub 25 roku życia w przypadku nauki w szkole lub szkole wyższej, a także zalecenie zwrotu do budżetu państwa dotacji w wysokości 846 310,26 PLN wraz z odsetkami. Takie działania administracji publicznej, w świetle utrwalonego już orzecznictwa sądów administracyjnych, są bowiem legalne i pozostają pod ochroną prawa.

Należy ponadto zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w końcowej części uzasadnienia wyroku podniósł, że poprawienie stanu prawnego w tym zakresie należy wyłącznie do ustawodawcy, który – biorąc pod uwagę skutki społeczne rozstrzygnięć podejmowanych w badanej materii – powinien tego dokonać bez zbędnej zwłoki. Tymczasem od wejścia w życie wyroku minęły już ponad 4 lata i brak takiej reakcji ustawodawcy w demokratycznym państwie prawa nie może prowadzić do opóźnienia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a w szczególności do przyjęcia, że wykonanie wyroku należy wyłącznie do ustawodawcy i do czasu zmiany stanu prawnego w tym zakresie obowiązuje niezmienny stan prawny, uznany przecież przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją.

Z poważaniem  
(Stanisław Trociuk)