



Warszawa, 31-10-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

III.7060.535.2022.JA

Pani Marlena Małąg
Minister Rodziny i Polityki Społecznej
e-PUAP

Szanowna Pani Minister,

rodzina, której członek został dotknięty niepełnosprawnością i wymaga opieki ze strony innego członka rodziny potrzebuje szczególnej pomocy ze strony państwa¹. Osoby z niepełnosprawnościami i ich opiekunowie stanowią zatem szczególną grupę wymagającą zindywidualizowanego traktowania w systemie wsparcia rodzin. Świadczenia rodzinne², w tym świadczenie pielęgnacyjne, należą do systemu zabezpieczenia społecznego, w którym ustrojodawca zdecydował się na pozostawienie ustawodawcy daleko idącej swobody regulacyjnej. Jednak Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że swoboda władzy ustawodawczej jest ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez te zasady i przepisy wartości³.

W tym też kontekście Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie wskazywał na konieczność wyeliminowania ograniczeń w uzyskaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby faktycznie sprawujące opiekę nad niepełnosprawnym

¹ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2014 r. sygn. akt P 33/13

² ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 615 ze zm.)

³ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 maja 1994 r. sygn. akt K 1/94

członkiem bliskiej rodziny, legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Wobec wciąż podnoszonego w kierowanych do Rzecznika pismach problemu nieobjęcia pomocą państwa opiekunów uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych, pragnę ponownie zwrócić się do Pani Minister w tej sprawie.

Wymaga przypomnienia, iż w dniu 26 czerwca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok (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 - 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.”

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.”

Równocześnie Trybunał Konstytucyjny 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.⁴, 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 jednak działania legislacyjne mające na celu realizację omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Co prawda, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowany jest już pogląd, iż narusza zasadę równości taka wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r., która pozbawia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osoby mające ustalone prawo do emerytury/renty w wysokości niższej niż to świadczenie, gdyż osoby pobierające emeryturę/rentę nie mogą pozostawać w sytuacji ekonomicznie gorszej niż byłyby wówczas, gdyby nie posiadały ustalonego prawa do świadczeń emerytalno-rentowych. Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego uwarunkowane jest uprzednim zawieszeniem prawa do emerytury/renty⁵. Brak stosownej regulacji prawnej powoduje jednak, że opiekunowie zmuszeni są dochodzić swych praw do świadczenia pielęgnacyjnego w postępowaniach odwoławczych, a często, wobec decyzji odmownych organów administracji, na drodze sądowej.

Wskazywany problem częściowo został rozwiązany poprzez uchwalenie ustawy z dnia 29 października 2021 r. o świadczeniu wyrównawczym dla osób uprawnionych do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dziećmi wymagającymi stałej opieki⁶, na mocy której osoby uprawnione do wcześniejszej emerytury na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki⁷ (tzw. EWK) w kwocie niższej niż wysokość świadczenia pielęgnacyjnego, mogą uzyskać dodatkowe wsparcie finansowe w wysokości różnicy pomiędzy kwotą świadczenia pielęgnacyjnego a kwotą pobieranego świadczenia

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1257

⁵ por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 maja 2020 r. sygn. akt I OSK 2375/19 LEX nr 3036869, z dnia 18 czerwca 2020 r. sygn. akt I OSK 254/20 LEX nr 3021475, z dnia 10 sierpnia 2020 r. sygn. akt I OSK 487/20 LEX nr 3046164, z dnia 24 sierpnia 2020 r. sygn. akt I OSK 650/20 LEX nr 3048813

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 2314

⁷ Dz. U. Nr 28 poz. 149 ze zm.

emerytalno-rentowego. Regulacja ta, słuszną i długo wyczekiwana, objęła jednak bardzo wąską grupę opiekunów dysponujących prawem do emerytury/renty. Poza zakresem działania ustawy z dnia 29 października 2021 r. tj. bez możliwości uzyskania comiesięcznego wyrównania świadczenia emerytalno-rentowego do wysokości świadczenia pielęgnacyjnego pozostali opiekunowie uprawnieni do świadczeń emerytalno-rentowych, którzy dysponują innym niż EWK symbolem świadczenia. Bez znaczenia pozostają okoliczności takie jak np. fakt, że ich rola opiekuńcza jest taka sama, otrzymywane świadczenia są niższe niż wysokość świadczenia pielęgnacyjnego, sprawują opiekę nad niepełnosprawnym dorosłym już dzieckiem.

Na gruncie obowiązującego prawa opiekunowie dysponujący prawem do emerytury/renty o symbolu innym niż EWK pozostają poza systemem wsparcia państwa z racji sprawowania przez nich faktycznej opieki nad bliskimi z niepełnosprawnością w stopniu znacznym. Sytuacji takiej, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie da się pogodzić z zasadą sprawiedliwości. Realizacja wynikającego z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP obowiązku wsparcia osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka, wymaga stworzenia efektywnego mechanizmu wsparcia finansowego tej grupy opiekunów.

Wymaga podkreślenia, iż celem Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r., ratyfikowanej przez Polskę 6 września 2012 r.⁸ jest ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności przez osoby z niepełnosprawnościami na równi ze wszystkimi innymi obywatelami. Z treści art. 28 ust. 1 i ust. 2 lit. c Konwencji wynika, że Państwa Strony uznają prawo osób z niepełnosprawnością do odpowiednich warunków życia ich samych i ich rodzin, włączając w to odpowiednie wyżywienie, odzież i mieszkanie oraz prawo do stałego polepszania warunków życia, i podejmą odpowiednie kroki w celu zagwarantowania i popierania realizacji tych praw bez dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność (ust. 1). Państwa Strony uznają prawo osób z niepełnosprawnością do ochrony socjalnej i do korzystania z tego prawa bez dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz podejmą odpowiednie kroki w celu zagwarantowania i popierania realizacji tego prawa, włączając środki w celu zapewniania osobom niepełnosprawnym i ich rodzinom, żyjącym w ubóstwie, dostępu do pomocy państwa w pokrywaniu wydatków związanych z niepełnosprawnością, w tym wydatków na

⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 1169

odpowiednie szkolenia, poradnictwo, pomoc finansową i tymczasową opiekę dającą wytchnienie stałym opiekunom (ust. 2 lit. c). Z uwagi na fakt, iż osoba z niepełnosprawnością jest pośrednim beneficjentem świadczenia pielęgnacyjnego, kwestia uprawnienia do świadczenia pozostaje w ścisłym związku z realizacją przywołanych założeń Konwencji.

Mając na uwadze 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.), zwracam się do Pani Minister o przedstawienie stanowiska w sprawie podjęcia stosownych działań prawodawczych w przedstawionym zakresie.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

1/ Pan Paweł Wdówik

Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych
Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej e- PUAP

2/ Pani Poseł Urszula Rusecka

Przewodnicząca Komisji Polityki Społecznej i Rodziny
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej e-PUAP

3/ Pan Senator Jan Filip Libicki

Przewodniczący Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej e-PUAP