

**Transkrypcja rozprawy z dnia 8 lipca 2025 r.  
w sprawie o sygn. SK 33/23**

Rozprawie przewodniczy Sędzia TK Rafał Wojciechowski.

**Przewodniczący:**

Otwieram rozprawę przed Trybunałem Konstytucyjnym, w składzie tu obecnym, w sprawie skargi konstytucyjnej K S , o zbadanie zgodności: art. 17 ust. 1 pkt 4 i ust. 1a pkt 1-3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim „pozbawia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wnuka osoby legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, który sprawuje nad tą osobą pełną opiekę i w związku z tym zrezygnował z zatrudnienia, gdy istnieją spokrewnione w pierwszym stopniu osoby niesprawujące, ze względu na swój stan zdrowia, opieki nad osobą niepełnosprawną, a nie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności”, z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 i art. 69 Konstytucji RP.

Na rozprawę stawili się: w imieniu skarżącego – adwokat Pan Marek Markiewicz. Pełnomocnictwo w aktach. W imieniu Sejmu nikt się nie stawił. Sejm o terminie rozprawy powiadomiony prawidłowo. W imieniu Prokuratora Generalnego nikt się nie stawił. Prokurator o terminie rozprawy powiadomiony prawidłowo. W dniu 8 lipca br. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło pismo procesowe Prokuratora Generalnego informujące, że Prokurator Generalny ani jego przedstawiciel nie weźmie udziału w rozprawie przed Trybunał Konstytucyjny w sprawie SK 33/23. Udział w postępowaniu zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich, w imieniu którego stawiła się Pani Agnieszka Jarzębska – naczelnik wydziału w zespole prawa pracy i zabezpieczenia społecznego w biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Pełnomocnictwo w aktach.

Trybunał informuje, że rozprawa transmitowana jest w Internecie. Czy w obecnym stanie postępowania uczestnicy postępowania mają wnioski formalne?

**Pani Agnieszka Jarzębska:**

Dziękuję, Wysoki Trybunale.

**Pan Marek Markiewicz:**

Nie, dziękuję Wysoki Trybunale.

**Przewodniczący:**

Przystępujemy do wysłuchania uczestników postępowania. Udzielam głosu pełnomocnikowi skarżącego.

**Pan Marek Markiewicz:**

Wysoki Trybunał, na początku, wyrażając największą satysfakcję z tego, że stoję przed Wysokim Trybunałem Konstytucyjnym, nie mogę nie wyrazić goryczy z powodu listu, o którym Pan sędzia Przewodniczący powiedział, ze strony konstytucyjnego Ministra Sprawiedliwości. Ja rozumiem, że sprawa jest znana z dokumentów i przepis, który zaskarżyłem został uchylony, jeżeli Wysoki Trybunał zdecydował się jednak na to, żeby przekazać rozpoznanie tej sprawy na rozprawę, a nie umorzyć jej na posiedzeniu niejawnym, jak pozwala ustawa, to domniemywam, że zrobił to ze względu na konieczną ochronę konstytucyjnych wolności i praw, jak mówi ustawa. Tym bardziej bolesne jest to, że Pan Prokurator Generalny w obronie tych konstytucyjnych praw, nie chce wziąć udziału. Jest to nawet oburzające. Co do skargi, skarga w której wyłożyłem wszystko, co przekazał mi Pan Skarżący zwracający się do mnie pisemnie z prośbą o pomoc, jest skargą, którą podtrzymuję w całej jej argumentacji i wnioskach. Zapis został zmieniony poprzez ustawę z 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym, która w art. 43 uchyliła art. 16a o świadczeniu opiekuńczym, a więc zlikwidowała jedno świadczenie, natomiast zmieniła brzmienie ust. 1. Nie jest już takie uprzednio, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, ale że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje. Ale komu? Już nie jak mówi pkt 4: innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy ciąży obowiązek alimentacyjny. Powiada się tylko: rodzinie zastępczej, osobie prowadzącej rodzinny dom dziecka, dyrektorowi placówki opiekuńczo-wychowawcze, a więc z całą pewnością – nie mojemu klientowi skarżącemu w tej sprawie. On został w ogóle wyeliminowany z grupy osób, które mogłoby ubiegać się o świadczenie pielęgnacyjne, choćby nawet faktycznie na nie zasługiwał wykonując rzeczywiście opiekę nad babcią, rezygnując rzeczywiście ze swojego zatrudnienia. Ta zmiana dotyczy zatem nie tylko samego skarżącego, ale bardzo wielu osób, które przeszły taką samą drogę, poczynając od środka gminnego aż do Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdzie ważyły się w dwie orientacje, dwie drogi interpretacji ustawy: literalna i celowościowa – wnikająca w sens w ogóle zapisu. I te sprawy do dzisiaj są niezakończone – zapewne nie tylko mój klient, ale bardzo wiele osób oczekiwało na stanowisko Wysokiego Trybunału. Tymczasem ustawodawca uchylił ust. 1a, a więc przewidujący warunki, na których można oprzeć wypłacenie owego

świadczenia pielęgnacyjnego innym osobom. Jak by tego nie czytać, każdy z zapisów nowej ustawy eliminuje przesłanki, których jakoś mógł uchwycić się choćby mój klient albo bardzo wiele osób, które o to świadczenie występowało, rezygnując z pracy zawodowej i ponad wszelką wątpliwość – wykonując swoje czynności opiekuńcze w ramach pomocy państwa, deklarowanej w Konstytucji w art. 69 i 71 osobom niepełnosprawnym. W uzasadnieniu projektu ustawy o świadczeniu wspomagającym, druk 31 napisano, że świadczenie pielęgnacyjne jest niezależne do tej pory od osiąganego dochodu, istnieje także specjalny zasiłek opiekuńczy przysługujący osobom nie podejmującym lub rezygnującym z zatrudnienia. To jest pomyłka, taki zasiłek nie był wypłacany w istocie rzeczy w każdej sprawie. Natomiast nowe świadczenie przyjęło znów, mimo sześciu w istocie orzeczeń Wysokiego Trybunału Konstytucyjnego, nową filozofię wypłacania świadczeń. Powiada się bowiem, że świadczenie wspierające, w odróżnieniu od świadczeń opiekuńczych przeznaczonych dla opiekuna osoby wymagającej opieki, będzie świadczeniem kierowanym bezpośrednio do osoby z niepełnosprawnościami. A więc znów adresatem świadczenia i pomocy państwa jest inny podmiot, choć w istocie służyć to pomocy dla osób niepełnosprawnych. Trzeba powiedzieć, że ta zmiana została już w jakiś sposób zdefiniowana – i to jest najdziwniejsze w tej sprawie – przez Wysoki Trybunał Konstytucyjny, w sprawie K 27/13. Wysoki Trybunał powiedział wtedy, że deklarowana przez ustawodawcę konieczność racjonalizowania systemu świadczeń opiekuńczych w celu wyeliminowania nadużyć, sama w sobie nie uzasadnia znoszenia praw słuszenie nabytych. Oczywiście widać tu gorączkową chęć oszczędzenia pieniędzy. W uzasadnieniu rządowego projektu, wręcz definiuje się osoby ubiegające się o zasiłek pielęgnacyjny, jako osoby mające cechy oszustów jeszcze nie ujawnionych. Powiada się tam, że wykorzystują każdą lukę, każdą dziurę, chociaż wystarczyłoby stworzyć system, by nie oszukiwać – jest to bardzo łatwo osiągalne w innych krajach. Doskonalenie mechanizmów administracyjnych – pisze Trybunał – jest oczywiście ze wszech mian pożądanym. Powinno być pod stałą troską władz publicznych i z tej perspektywy jako *ratio legis* przyjętych regulacji, jest także niekontrowersyjne. Poczytał sobie ustawodawca i doskonale zrobił odwrotnie w stosunku do tego, co jakże jasno – do tego ośmielam się to odczytać – wyraził Wysoki Trybunał. To samo dzieje się w wypadku orzeczenia SK 7/11. Wysoki Trybunał powiedział, że świadczenia wypływające art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, oznaczać ma wyraźne podwyższenie standardu ochrony i pomocy, które ustrojodawca przyznaje wszystkim rodzicom i rodzinom. Podobny sposób rozumienia szczególnej pomocy władz publicznych był już prezentowany

w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, po czym wymienia się cztery inne orzeczenia, tak jakby można je odczytywać, ale bez żadnego przełożenia na praktykę ustawodawczą, bo rzeczywiście tego nie dostrzegam. Wreszcie, trzecie orzeczenie, K 27/13 powiada i ustala charakter świadczeń pielęgnacyjnych przysługujących z tytułu sprawowania faktycznej opieki. Orzeczenie to powiada, że świadczenia pielęgnacyjne są *de lege lata* sposobem realizacji obowiązków ustawodawcy, który ma zapewnić szczególną opiekę i pomoc osobom niepełnosprawnym oraz rodzinie w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Jeżeli tak mówi Trybunał, a jednocześnie spotykamy się z zapisem, który jest przedmiotem skargi – uchylonym przez zapis, który kasuje jakiegokolwiek uprawnienia osoby skłonnej do wykonywania faktycznej pomocy i zajmowania się faktycznie pielęgnacją – to te zasady, które Wysoki Trybunał wskazał są naruszone, podobnie jak zasada wieku. Już się wydawało, że orzeczenia Wysokiego Trybunału w sprawie K 38/13 powiadające, że nie można różnicować zakresu opieki ze względu na ukończenie przez tą osobę wieku określonego w ustawie, to jest dokładnie zastosowane w nowelizacji, gdzie się powiada o dzieciach, które uzyskały uprawnienia, do 18 roku [życia]. Czytałem przysłane mi dokumenty w tej sprawie – szczególnie orzeczenie NSA, które opowiadało o niezbędnym i koniecznym prymacie literalnego odczytywania ustawy, oderwanego od sensu całej regulacji. Nie trzeba by było w Konstytucji wpisywać tych przepisów, do których się odwołuję, nowelizować nieustannie ustawę o świadczeniach, gdyby wystarczyło tylko bardzo proste odczytanie. A tymczasem Trybunał wypowiedział zdanie, które dla mnie było w tej sprawie najistotniejsze: „Kluczowego dla wszystkich wyżej przedstawionych zasad pojęcia zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa nie można rozumieć li tylko w sensie abstrakcyjnym, tak bowiem jak nie może podlegać ochronie zaufania do przepisów w sposób oczywisty, niegodziwych, wykluczających słuszny charakter nabytych praw, tak również ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie, nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa, zwłaszcza, gdy praktyka jest jednolita”. A jak nie jest jednolita, to jeszcze gorzej. I ostatnie zdanie, które jako adwokat muszę osobno ocenić: „Określając treść konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa nie może ignorować podstawowego faktu, że w świadomości społecznej treść prawa rozpoznawana jest przede wszystkim ze sposobu jego interpretacji w praktyce stosowania przez organy władzy państwowej.” Ciąg orzeczeń w sprawie K S pokazuje, że nikt

nie zechciał się nawet pochylić przez chwilę nad jego rzeczywistą sytuacją. Tu nie było jakichkolwiek wątpliwości co do stanu faktycznego. Nie było jakichkolwiek wątpliwości, że zrezygnował z pracy, bo wykazał jaką [pracę] mógł dostać. Spokojnie uważano, że literalne odczytanie ustawy pozwala na odmowę tego świadczenia. I to jest, Wysoki Trybunale, jest dla mnie motywem, dla którego podjąłem tę sprawę. Prawdę powiedziawszy, nie widziałem pana Szczęsnego na oczy, ale zwrócił się z prośbą o pomoc. Ja sprawdziłem bardzo dokładnie jego sytuację, od początku do końca. Napisał do mnie tak: „Dla mnie to wszystko jest wielce niesprawiedliwe, ponieważ te wyroki uderzają...” – i normalnie by napisał: „w mój interes”, ale ten człowiek napisał – „w naszą Konstytucję uderzają. Nie uwzględniły one celu ustawy o świadczeniach rodzinnych, która ma przecież wzmacniać więzy rodzinne i pomagać wymagającej i czasochłonnej opiece”. Nasz skarżący troszczy się o ustawy, nie o swój zasiłek: 2248 [zł]. Właśnie dlatego Wysoki Trybunale, proszę o rozważenie skargi i wniosków w niej zawartych, w ochronie konstytucyjnych wartości, które tam zostały opisane. Dziękuję.

**Przewodniczący:**

Bardzo dziękuję. Teraz udzielam głosu przedstawicielowi Rzecznika Praw Obywatelskich.

**Pani Agnieszka Jarzębska:**

Bardzo dziękuję za możliwość zabrania głosu i przedstawienia argumentacji Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik podtrzymuje w całości stanowisko i wnioski przedstawione i skierowane do Wysokiego Trybunału pismach procesowych dotyczących niniejszej skargi konstytucyjnej. Zgłaszając udział w postępowaniu, Rzecznik wniósł o stwierdzenie, że art. 17 ust. 1a pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych – w zakresie, w jakim za jedyną przesłankę uprawniającą do świadczenia pielęgnacyjnego, osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, uznaje legitymowanie się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przez osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki – jest niezgodny z art. 69 i art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Postaram się w skrócie przedstawić argumenty Rzecznika szerzej przedstawione w stanowisku pisemnym. Zasadniczo Rzecznik podziela wskazywaną przez autora skargi konstytucyjnej ocenę, że przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, dotyczące dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego wnuka osoby legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, który sprawuje nad tą osobą pełną opiekę i w związku z tym, zrezygnował z zatrudnienia, naruszają normy konstytucyjne. Po analizie przedstawionej

skargi konstytucyjnej, Rzecznik doszedł do wniosku, iż przedstawiony przez autora skargi zakres i wzorzec zaskarżenia wymagają doprecyzowania. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przeważa pogląd, że dopuszczalne jest doprecyzowanie przez Rzecznika wzorców kontroli wskazanych przez Skarżącego, o ile nie prowadzi to do rozszerzenia granic zaskarżenia, a zmierza jedynie do dopełnienia wzorców kontroli i nadania właściwej formy jego zarzutom. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sytuacji we wniesionej skardze konstytucyjnej, było niezbędne doprecyzowanie wzorca. Ponad to wskazać też należy, że kwestionowana niniejszą skargą konstytucyjną norma, art. 17 ust. 1a pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, obowiązywała do dnia 31 grudnia 2023 r. Z dniem 1 stycznia 2024 roku utraciła moc na skutek uchylecia przez art. 43 pkt 4 lit. b ustawy o świadczeniu wspierającym, o czym mówił Pan Mecenas. W wyniku nowelizacji, przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych nie wyrażają już normy prawnej o treści takiej jak zakwestionowana w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej. Z uwagi na powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie wskazać, iż w niniejszej skardze konstytucyjnej, wydanie przez Wysoki Trybunał orzeczenia odnośnie aktu normatywnego, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, jest w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego. Przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Wysoki Trybunał jest okoliczność, że zachodzi bezpośredni związek pomiędzy kwestionowanym skargą konstytucyjną uregulowaniem, a ochroną konstytucyjnych wolności i praw. Stąd też bardzo proszę Wysoki Trybunał o pochylenie się nad skargą i rozstrzygnięcie mimo utraty mocy obowiązującej. Podstawą decyzji odmawiającej skarżącemu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, stanowił art. 17 ust. 1a pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych w myśl, którego osobom, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy – tj. innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, na których zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności – prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przysługuje, gdy nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletni albo legitymują się orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności. Przepisy zatem art. 17 ust. 1 pkt 4 i ust. 1a pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, stwarzały możliwość otrzymania wsparcia tylko takiemu podmiotowi który, aby opiekować się bliskim, niepełnosprawnym członkiem rodziny, zrezygnował z pracy lub nie podejmował zatrudnienia, ciążył na nim obowiązek

alimentacyjny, nie było innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu lub były małoletnie, bądź też legitymowały się orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności. Na gruncie sprawy będącej przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej, wnukowi prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przysługiwałoby przy spełnieniu innych warunków ustawowych, tylko wówczas, gdyby dzieci babci legitymowały się orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności. Znajduje to potwierdzenie też w orzecznictwie sądowno-administracyjnym. Tu tylko pragnę wspomnieć, że Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ze skargi kasacyjnej Pana Skarżącego. Wymaga jednak wskazania również, że na przestrzeni obowiązywania ustawy o świadczeniach rodzinnych wykładnia przepisów dotyczących dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego osób innych niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą z niepełnosprawnością, wywołała istotne rozbieżności w orzecznictwie. NSA w wydawanych orzeczeniach prezentował zasadniczo dwa odmienne kierunki. Według pierwszego przyjmował, iż prawo do świadczenia tej grupy powstaje nie tylko w sytuacji, gdy osoby zobowiązane do alimentacji w bliższym stopniu legitymują się orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale także wówczas, gdy te osoby z przyczyn obiektywnych nie są w stanie realnie sprawować opieki. W drugim jednak stanowisku NSA wskazywał, iż uprawnienie do świadczenia tej grupy osób powstaje tylko wyłącznie wtedy, gdy osoby zobowiązane do alimentacji w bliższym stopniu legitymują się wyłącznie orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności. Wskazana rozbieżność w orzecznictwie została dostrzeżona przez Rzecznika Praw Obywatelskich i została poddana ocenie powiększonego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w uchwale z dnia 14 listopada 2022 roku sygn. akt I OPS 2/22 wyjaśnił, że warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, jest legitymowanie się przez rodziców osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. I to jest właśnie art. 17 ust. 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przepis art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych regulujący podmiotowe, przedmiotowe i czasowe aspekty prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jest obecny w ustawie od początku jej obowiązywania – tj. od 2004 r. – i na przestrzeni lat był wielokrotnie nowelizowany. Zmiany obejmowały m.in. treść regulacji poświęconej podmiotom uprawnionym do świadczenia pielęgnacyjnego,

tj. art. 17 ust. 1 i ust. 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Na mocy art. 13 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych, z dniem 1 stycznia 2010 r. do ustawy dodano art. 17 ust. 1a, który wówczas stanowił, że osobie innej niż spokrewniona w pierwszym stopniu, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, w przypadku, gdy nie ma osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu albo gdy osoba ta nie jest w stanie sprawować opieki. Limitując dostęp do świadczenia pielęgnacyjnego innych osób niż spokrewnione w pierwszym stopniu, ustawodawca odwoływał się więc do okoliczności faktycznych związanych z możliwością sprawowania opieki, przez osoby spokrewnione w pierwszym stopniu. Z dniem 1 stycznia 2013 r. na skutek zmian wynikających z ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, art. 17 ust. 1a ustawy otrzymał brzmienie obowiązujące do dnia 31 grudnia 2023 r. Na mocy właśnie tej nowelizacji, ustawodawca zmienił zasady dostępu do świadczenia osób innych niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą wsparcia i zastąpił kryterium braku możliwości sprawowania opieki na sformalizowaną przesłankę legitymowania się przez rodziców, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu, opiekuna faktycznego dziecka i osobę będącą rodziną zastępczą spokrewnioną, orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Powyższa zmiana została dodatkowo skorelowana z przesłanką negatywną, wprowadzoną z dniem 1 stycznia 2013 r. do art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, zgodnie z którą osoby wskazane w tym przepisie, jeśli legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, nie mogą ubiegać o świadczenie pielęgnacyjne. Ta kwestia była przedmiotem oceny przez Wysoki Trybunał, w wyroku z dnia 18 marca 2025 r. sygnatura akt SK 22/22. Trybunał wówczas uznał, iż przepis ten w części obejmującej słowa: „z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności” jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W orzeczeniu tym, Trybunał wskazał m.in., że ustawodawca poza formalnym odwołaniem się do konieczności zapobiegania niepożądanym zjawiskom, nie uzasadnił ani relewantności, ani konieczności, ani proporcjonalności ograniczenia wprowadzonego w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy, wobec osób o znacznym stopniu niepełnosprawności. Ogólnie zatem, na gruncie obowiązującego do 31 grudnia 2023 r. przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, orzeczony znaczny stopień niepełnosprawności rzutował na możliwość sprawowania przez osoby o jakich mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4, opieki nad inną osobą legitymującą się takim orzeczeniem lub orzeczeniem ze wskazaniem na konieczność stałej lub długotrwałej

opieki innej osoby. W powyższym aspekcie, wymaga w opinii Rzecznika jedynie tylko zasygnalizowania Wysokiemu Trybunałowi, iż w ujęciu systemowym, związanie kwestii dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego, z kryterium orzeczonego znacznego stopnia niepełnosprawności, rozumianego w ten sposób jako zdolność do podjęcia opieki, nie może być rozważane bez uwzględnienia określonego w art. 17 ust. 1 ustawy, warunku koniecznego do ubiegania się w ogóle o świadczenie, każdego z podmiotów – tj. rezygnacji z zatrudnienia bądź jego niepodejmowania – i w tym kontekście, możliwości podejmowania zatrudnienia przez osoby z orzecznym znacznym stopniem niepełnosprawności. Bez wchodzenia w szczegóły, które bardzo szczegółowo są rozwinięte w uzasadnieniu, chciałabym tylko przedstawić, że samo posiadanie orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, nie stanowi samo w sobie o niezdolności do podjęcia zatrudnienia. Tym bardziej więc nie może, w opinii Rzecznika, stanowić wyłącznej przesłanki do uznania niezdolności do sprawowania opieki nad osobą z niepełnosprawnością. Inne rozumienie pozostawałoby w kolizji ze standardem wyznaczonym przez art. 21 ust. 1 Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami. W świetle powyższego, również samo kryterium orzeczonego znacznego stopnia niepełnosprawności spokrewnionego w pierwszym stopniu potencjalnego opiekuna osoby z niepełnosprawnością, samodzielnie – tj. bez odniesienia do sytuacji faktycznej i zindywidualizowanych okoliczności – nie może być uznane za kryterium zobiektywizowane i konkretne w aspekcie możliwości wypełnienia warunku rezygnacji z zatrudnienia w związku z podjęciem się opieki, a także w kontekście przesunięcia uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego na osoby spokrewnione w dalszej kolejności. Co więcej, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich kryterium to, w zestawieniu z przepisami ustawy o świadczeniach rodzinnych, traci przymiot gwarantujący realizację celów i zadań wyznaczonych przez art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Celem świadczenia pielęgnacyjnego jest udzielenie materialnego wsparcia osobom, które rezygnują z aktywności zawodowej lub jej nie podejmują w związku z koniecznością zapewnienia wsparcia i opieki bliskiej osobie z niepełnosprawnością. Natomiast istota tej formy wsparcia jest identyfikowana w orzecznictwie na dwa sposoby. Po pierwsze, jako częściowe zrekompensowanie opiekunowi strat wynikających z konieczności rezygnacji z zatrudnienia. Po drugie, na co wskazuje m.in. orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jako wsparcie kierowane do rodziny, której członek jest osobą z niepełnosprawnością, wymagającą wzmożonego wsparcia. Już wyroku z dnia 19 listopada 1996 r., K 97/95 Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że zabezpieczenie społeczne,

współcześnie musi być pojmowane jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utraci zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny. W aspekcie zatem celu i funkcji świadczenia pielęgnacyjnego, wymaga ogólnego podkreślenia, iż regulacje ustawowe dotyczące dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego, powinny stanowić w ramach całego systemu zabezpieczenia społecznego, instrumentarium gwarantujące osobom potrzebującym zaspokojenie niezbędnych potrzeb. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistniania wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych, nie oznacza obowiązku maksymalizacji i rozbudowy systemu świadczeń. Natomiast sam obowiązek ten, musi być rozumiany jako nakaz urzeczywistniania przez regulacje ustawowe treści prawa konstytucyjnego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniał istniejące potrzeby, a z drugiej – możliwości ich zaspokojenia. Jak wskazywał Trybunał w orzeczeniach, które zostały powołane w uzasadnieniu stanowiska Rzecznika, uzasadnione jest w pełni twierdzenie, że ochrona praw socjalnych przejawiać się powinna w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które stanowią będą optimum realizacji prawa konstytucyjnego obywateli. Przechodząc do powołanych przez Rzecznika wzorców konstytucyjnych, należy wskazać, że w myśl art. 69 Konstytucji, władze publiczne udzielają osobom z niepełnosprawnością, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Wynika z niego obowiązek podejmowania przez władze publiczne działań mających na celu udzielanie osobom z niepełnosprawnością pomocy w wymienionych obszarach. Jednocześnie, to na ustawodawcy ciąży obowiązek stworzenia odpowiednich podstaw prawnych dla tego typu działań, którego beneficjentami są osoby z niepełnosprawnością. Udzielana przez państwo pomoc powinna umożliwić osobom z niepełnosprawnością prowadzenie życia w społeczeństwie, a więc ochraniać przed sytuacjami społecznego wykluczenia. Z tego względu, rozumienie art. 69 Konstytucji trzeba rozpatrywać na tle szerszego kontekstu konstytucyjnego, wymagającego uwzględnienia nakazu poszanowania godności człowieka wynikającego z art. 30 Konstytucji jak i zakazu dyskryminacji wynikającego z art. 32, a także klauzuli demokratycznego państwa prawnego, art. 2. W kontekście zakazu dyskryminacji z powodu niepełnosprawności, należy też mieć na uwadze, że art. 69 Konstytucji powinien być postrzegany w kategorii wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami. Pomimo programowego charakteru art. 69

Konstytucji, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalne jest stosowanie tego przepisu jako samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności. Wynika to stąd, jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny np. w orzeczeniach w K 7/11 czy K 37/13, że treść art. 69 pozwala wyznaczyć minimalny zakres gwarancji konstytucyjnych dla osób z niepełnosprawnością we wskazanych w nim sferach. W świetle zasady pomocniczości, udzielanie pomocy nie może polegać na przejmowaniu przez państwo roli podmiotu w pełni odpowiedzialnego za stworzenie warunków egzystencji osób z niepełnosprawnością. Art. 69 nie konstytucjonalizuje określonego poziomu świadczeń i postaci konkretnego zakresu ani trybu uzyskiwania. Dopuszczalne jest jednak sformułowanie zarzutu naruszenia tego przepisu w sytuacji, gdy wskutek działań ustawodawcy lub zaniechań, władze publiczne w ogóle nie podejmą albo zaprzestaną podejmowania działań zabezpieczających egzystencję osób z niepełnosprawnością oraz ułatwiających im. funkcjonowanie w społeczeństwie bądź też wtedy, gdy ustawodawca stworzy w tym zakresie rozwiązania pozorne lub prowadzące w sposób pośredni czy też ukryty do naruszenia istoty praw osób z niepełnosprawnością w dziedzinach i obszarach wskazanych przez art. 69 Konstytucji. W tym kontekście, przepis art. 69 Konstytucji należy traktować jako zobowiązanie ustawodawcy do wykreowania efektywnego mechanizmu realizacji przez władze publiczne obowiązku pomocy osobom z niepełnosprawnością, co znajduje potwierdzenie w wielu orzeczeniach Wysokiego Trybunału. Pomimo, że konstrukcja prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wskazuje na pomoc finansową kierowaną do opiekuna osoby z niepełnosprawnością, to świadczenie stanowi istotną pomoc finansową zarówno dla opiekuna jak i samej osoby z niepełnosprawnością, korzystającej ze wsparcia bliskiej osoby. Z tego względu, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, możliwa jest ocena zgodności regulacji prawnej zawartej w art. 17 ust. 1a pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 69 Konstytucji, stanowiącym o pomocy adresowanej do osób z niepełnosprawnością. Skoro bowiem świadczenie pielęgnacyjne przysługuje opiekunowi, choć jego pośrednim beneficjentem jest osoba z niepełnosprawnością, która wymaga długoterminowej pomocy, opieki i pielęgnacji, to prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie ma charakteru samoistnego, lecz jest środkiem zmierzającym do zapewnienia długotrwałej opieki. Tak np. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 stycznia 1998 r. sygn. II UKN 454/97. Zawarte w art. 17 ust. 1a pkt 2 ustawy: „formalne kryterium dysponowania orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przez osoby z pierwszego kręgu pokrewieństwa”, jako wyłączna przesłanka warunkująca, poprzez przesunięcie uprawnień,

możliwość uzyskania świadczenia przez osoby spokrewnione w dalszej kolejności może powodować, że z uwagi na niespełnienie tego kryterium przez potencjalnego opiekuna, osoba z niepełnosprawnością pozostanie poza wsparciem zarówno w wymiarze osobistym jak i w wymiarze finansowym. Brak jest bowiem, na gruncie obowiązującego prawa, mechanizmów wymuszających na osobach spokrewnionych w bliższej kolejności, podjęcia się opieki nad bliskim członkiem rodziny oraz poddania się procedurze orzekania o stopniu niepełnosprawności. Kształt kwestionowanej normy prawnej powoduje, że inne przesłanki do uzyskania prawa do świadczenia przez osoby z kręgu dalszych krewnych – jak przede wszystkim brak obiektywnej zdolności czy możliwości świadczenia opieki przez osoby spokrewnione w pierwszej kolejności, a nawet faktyczne, prawidłowe świadczenie tej opieki przez osoby spokrewnione w dalszej kolejności – pozostają bez znaczenia dla ustalenia prawa do świadczenia w trybie administracyjnym. Przyjęta zasada dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego osób innych niż spokrewnione w pierwszym stopniu, oparta nie na faktycznej zdolności i gotowości do sprawowania opieki, a formalnym spełnieniu warunku dysponowania przez inną osobę orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, nie może być uznawana za dopełnienie obowiązku stworzenia rozwiązania wystarczającego, w świetle wymogów wynikających z tego standardu konstytucyjnego. Wobec ograniczonej dostępności także usług społecznych, świadczenia opiekuńcze – a szczególnie świadczenie pielęgnacyjne – mają podstawowe znaczenie w systemie sprawowania opieki nad osobami z niepełnosprawnością. Tylko bowiem osoba samotna, w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej – nie mająca małżonka, wstępnych ani zstępnych – ma roszczenie o usługi opiekuńcze. Osoby wymagające intensywnego wsparcia, mające nie zamieszkującą z nim rodzinę, mogą jedynie ubiegać się o usługi. Niemniej organ może je przyznać lub nie, działając w granicach uznania administracyjnego. Z kolei osoby wymagające intensywnego wsparcia mieszkające z małżonkiem, zstępnym lub wstępnym nie mogą w ogóle ubiegać się o usługi opiekuńcze, bez względu na sytuację zdrowotną, zawodową czy rodzinną. W świetle powyższego, należy stwierdzić, że art. 17 ust. 1a pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim za jedyną przesłanką uprawniającą do świadczenia pielęgnacyjnego, osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4, uznaje legitymowanie się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przez osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą wsparcia, jest niezgodny z art. 69 Konstytucji. Zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji, państwo w swojej polityce społecznej, gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej

sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne, niepełne mają prawo do pomocy szczególnej ze strony władz publicznych. W odniesieniu do zobowiązania państwa do uwzględnienia w swojej polityce społecznej, gospodarczej dobra rodziny, przepis ten – ze względu na swój charakter programowy – nie może być podstawą roszczeń obywateli, a więc także, w opinii Rzecznika, bezpośrednio skargi konstytucyjnej. Z powyższego względu, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, należało doprecyzować wzorzec przedstawiony w skardze konstytucyjnej, odnosząc go do naruszenia prawa rodziny do pomocy państwa, o którym stanowi art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Przepis ten, reguluje zasady szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, wymieniając w szczególności rodziny wielodzietne i rodziny niepełne, które potencjalnie najbardziej są narażone na sytuacje kryzysowe. Należy podkreślić, że w związku z art. 71 Konstytucji, prawo podmiotowe do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych może być dochodzone tylko w granicach określonych w ustawie, a zakres tego prawa ma wynikać z ustawy, a nie bezpośrednio z Konstytucji. To znaczy, że omawiany przepis nie ustanawia wprost żadnych konkretnych praw dla jednostek, ale przewiduje ich przyznanie w ustawie. Art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji inaczej niż art. 69 w odniesieniu do osób z niepełnosprawnością, precyzuje wymagany poziom świadczeń na rzecz rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Pomoc ta powinna mieć charakter szczególny. Co jednak w żadnym wypadku nie oznacza zwolnienia rodziny z ciężącego na niej obowiązku. Tutaj nie sposób nie wspomnieć o art. 18 Konstytucji, który stanowi w szczególności, że rodzina znajduje się pod opieką i ochroną Rzeczypospolitej. Jako norma programowa, wyznacza ona cele i zadania władzy publicznej oraz stanowi element aksjologii konstytucyjnej. Z tych względów wyrażone w nim wartości wymagają uwzględnienia przy wykładni zarówno przepisów Konstytucji jak i przepisów innych aktów prawnych.

**Przewodniczący:**

Pani Naczelnik, jak byśmy mogli prosić już o podsumowanie...

**Pani Agnieszka Jarzębska:**

Dobrze. W świetle powyższego, przepisy ustawy regulujące dostęp do świadczenia pielęgnacyjnego osób wskazanych w art. 17 ust. 1 pkt 4, z uwagi na uzależnienie tego prawa od formalnego spełnienia kryterium znacznego stopnia niepełnosprawności przez osoby spokrewnione w pierwszym stopniu, mogą w istotny sposób limitować dostęp faktycznych opiekunów do świadczenia, zaś osób z niepełnosprawnością do koniecznego

wsparcia, a zatem również przekraczać zakres proporcjonalności, niezbędny dla ochrony praw osób z niepełnosprawnością i ich rodzin. Z uwagi na charakter świadczenia pielęgnacyjnego przyznawanego nie za samą opiekę nad niepełnosprawnym – ponieważ taka opieka wynika z prawnego i moralnego obowiązku – lecz za faktyczny brak możliwości podjęcia zatrudnienia, powiązanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego ze spełnieniem formalnego kryterium posiadania znacznego stopnia niepełnosprawności, skutkuje naruszeniem prawa rodziny, której członek sprawuje opiekę nad osobą z niepełnosprawnością, do szczególnej pomocy, o którym mowa w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Dziękuję uprzejmie.

**Przewodniczący:**

Dziękujemy bardzo. Obecni uczestnicy postępowania mogą ustosunkować się do przedstawionych stanowisk. Panie Mecenasiu?

**Pan Marek Markiewicz:**

Wysoki Trybunale, nie ośmieliłbym się nadużywać dobroci Wysokiego Trybunału, chciałbym tylko zwrócić uwagę na to, że w wywodzie Rzecznika Praw Obywatelskich był taki wątek – on jest niezwykle ważny – odniesienia do zasad z art. 132 Kodeksu rodzinnego. Po co wyważać otwarte drzwi, skoro zasady [dotyczące] osób zobowiązanych do alimentacji są tam wyłożone od wielu, wielu lat? Ta cała działalność, ornamentyka jest kompletnie do niczego niepotrzebna, tym bardziej że ono generuje odczytywanie prawa jako pochodzącego z kosmosu, chociaż ono już od dawna jest ustalone. I tylko to chciałem dodać. Bardzo dziękuję.

**Przewodniczący:**

Dziękuję bardzo. Pani Naczelnik?

**Pani Agnieszka Jarzębska:**

Dziękuję uprzejmie.

**Przewodniczący:**

Teraz członkowie składu orzekającego mogą kierować pytania do przedstawicieli uczestników postępowania. Czy [są jakieś pytania]?

**Sędzia Bartłomiej Sochański:**

Dziękuję bardzo. Tak wyczerpujące były wyjaśnienia ustne, że wszystko jest jasne.

**Sędzia Bogdan Świączkowski:**

I pisemne.

**Przewodniczący:**

Zatem dziękuję, jeżeli członkowie nie stawiają pytań, proszę uczestników postępowania o sformułowanie wniosków końcowych. Panie mecenasie?

**Pan Marek Markiewicz:**

Wysoki Trybunale, odwołuję się do skargi tak jak została przedstawiona i uzupełniona ze wskazówkami Wysokiego Trybunału.

**Przewodniczący:**

Dziękuję. Pani Naczelnik?

**Pani Agnieszka Jarzębska:**

Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymuje w całości stanowisko przedstawione w petitum zgłoszenia postępowania w niniejszej sprawie.

**Przewodniczący:**

Dziękuję bardzo. Trybunał Konstytucyjny uznaje sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania orzeczenia. Na tym zamykam rozprawę. Trybunał udaje się na naradę. Ogłoszenie orzeczenia nastąpi w dniu dzisiejszym na tej sali o godzinie 14:30.