



III.7064.103.2018.LN

**Pan
Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu RP**

Szanowny Panie Marszałku

zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Marszałka o rozważenie możliwości podjęcia przez Senat RP inicjatywy ustawodawczej dotyczącej wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13, w sprawie świadczeń dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami.

W wyroku tym Trybunał orzekł, iż art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2220 ze zm., dalej jako u.o.ś.r.), 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 Konstytucji. Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 pkt 4 u.o.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy 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 wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. W art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. ustawodawca postanowił, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała: nie później niż do ukończenia 18 roku życia albo w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25 roku życia.

Z sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. wynika, iż art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą z niepełnosprawnością po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Oznacza to, że Trybunał wprost stwierdził niekonstytucyjność wskazanego przepisu ustawy w zakresie zastosowania wobec opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnością. Wyrok zakresowy rozstrzyga o przepisie, którego rozumienie nie jest sporne, lecz zarzut niekonstytucyjności odnosi się do wyraźnego zakresu zastosowania tego przepisu (por. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 104). Istotą omawianego rozstrzygnięcia Trybunału jest uznanie za niezgodne z konstytucyjną zasadą równości pominięcie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego innych osób, niż wskazane w tym przepisie, przy czym niekonstytucyjności takiego ograniczenia Trybunał upatruje w zróżnicowaniu prawa podmiotowego opiekunów osób niepełnosprawnych ze względu na wiek powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki. Zgodnie z dominującym poglądem doktryny, uzasadnienia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie wiążą sądów (por. J. Mikołajewicz, *Zasady orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego. Zagadnienia teoretyczne*, Poznań 2008, s. 84). Tak więc to wyroki Trybunału Konstytucyjnego są wiążące co do swojej sentencji, a ta w przedmiotowej sprawie wyraźnie, jasno i bez wątpliwości mówi o niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą z niepełnosprawnością po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności.

Choć w uzasadnieniu wyroku stwierdzono, że skutkiem wejścia w życie 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", to jednocześnie Trybunał nie skorzystał z możliwości odroczenia utraty mocy obowiązującej derogowanej części przepisu art. 17 ust. 1b ustawy (art. 190 ust. 3 Konstytucji RP). Oznacza to, że bezpośrednim skutkiem orzeczenia jest utrata przez art. 17 ust. 1b ustawy we wskazanym zakresie domniemania konstytucyjności z dniem publikacji w Dzienniku Ustaw. Stwierdzenie niekonstytucyjności określonego przepisu ustawy ze swej istoty tworzy nowy stan prawny od chwili wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Wyrok o sygnaturze K 38/13 został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z dnia 23 października 2014 r. pod poz. 1443 i z tym dniem orzeczenie TK weszło w życie. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. np. wyroki NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., I OSK 2920/16, z dnia 2 czerwca 2017 r., I OSK 108/12, z dnia 26 maja 2017 r., I OSK 128/16, z dnia 21

lutego 2018 r. oraz WSA w Krakowie z dnia 26 lipca 2017 r., III SA/Kr 647/17, WSA w Gliwicach z dnia 27 czerwca 2017 r., IV SA/Gl 29/17, WSA w Rzeszowie z dnia 6 czerwca 2017 r., II SA/Rz 248/17), w których wskazywano na konieczność oceny spełnienia przesłanek niezbędnych dla przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, w odniesieniu do opiekunów osób wymagających opieki, których niepełnosprawność powstała później niż przed ukończeniem 18 roku życia (lub 25 roku życia w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej), z pominięciem tego kryterium z art. 17 ust. 1b ustawy.

Nie może budzić wątpliwości, że w sytuacji orzeczenia zakresowego, jakie zapadło w powyższej sprawie, główny ciężar zrekonstruowania prawa obowiązującego i jego zastosowania w praktyce spoczywa na sądach. Ma to szczególne znaczenie wtedy, kiedy reakcja ustawodawcy polegająca na dostosowaniu brzemienia przepisu do jego nowej treści normatywnej następuje ze znacznym opóźnieniem. Z tego względu Rzecznik szeroko korzysta z przysługujących mu kompetencji wnoszenia skarg do sądu administracyjnego, wspierających opiekunów w dochodzeniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Pomimo wielokrotnych wystąpień Rzecznika, kierowanych w szczególności do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, dotychczas nie zostały podjęte żadne działania w zakresie wykonania wyroku. Przypomnieć trzeba, że stan niewykonania wyroku utrzymuje się od ponad pięciu lat. Sytuacja taka wywołuje liczne napięcia i niepokoje w środowisku osób z niepełnosprawnościami oraz ich opiekunów tym bardziej, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej niezmiennie prezentuje stanowisko, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego wprawdzie stwierdza częściową niekonstytucyjność wprowadzenia do ustawy kryterium wieku powstania niepełnosprawności, jako przesłanki uzasadniającej uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego, to jednak powyższe stwierdzenie nie oznacza wykluczenia tego kryterium ze stosowania. Takie stanowisko niewątpliwie wpływa na praktykę stosowania przepisów przez organy pomocy społecznej i powoduje konieczność sądowego dochodzenia prawa do świadczenia, a ostatnio znalazło zastosowanie podczas postępowania kwestionującego prawidłowe zasady wypłaty świadczenia pielęgnacyjnego, stosowane przez Prezydenta Miasta Sopot po wyroku w sprawie K 38/13.

Ponieważ orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, akceptacja takiego stanowiska musiałaby doprowadzić do absurdalnej konstatacji, że w powyższej sprawie nie zapadło żadne orzeczenie sądu konstytucyjnego. Przyznanie orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego mocy powszechnie obowiązującej nie uprawnia żadnego organu władzy publicznej do prezentowania stanowiska odmiennego niż wyrażone w orzeczeniu (zob. uchw. NSA (7) z 7.12.2009 r., I OPS 9/09, ONSAiWSA 2010, Nr 2, poz. 16; wyr. NSA z: 23.9.2014 r., II FSK 2328/12, Legalis; 16.2.2010 r., I FSK 2075/08, Legalis; wyr. SN z 25.4.2007 r., IV CSK 34/07, Legalis; uchw. SN z 23.1.2001 r., III ZP 30/00, OSNAPiUS 2001, Nr 23, poz. 685).

Niezależnie jednak od powyższego wykonanie wyroku w sprawie K 38/13 będzie miało zasadnicze znaczenie dla uporządkowania i stworzenia stabilnego systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnością, ich opiekunów, także ich rodzin.

Z tego względu, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.), uprzejmie proszę Pana Marszałka o podjęcie stosownej inicjatywy ustawodawczej.

Z poważaniem