

RCL. DPiO 5604-130/14

ANALIZA  
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO  
Z DNIA 18 LISTOPADA 2014 R., SYGN. AKT SK 7/11

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 listopada 2014 r. pod poz. 1652.

2. Sentencja orzeczenia:

W niniejszym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456, z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym do 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.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, zwanej dalej „ustawą o świadczeniach rodzinnych”, w zakresie wskazanym w sentencji orzeczenia w brzmieniu obowiązującym do dnia 13 października 2011 r. nie utracił mocy obowiązującej wskutek wejścia w życie niniejszego wyroku, ze względu na fakt, iż wcześniej został on zmieniony ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548). Ustawa ta przewidywała również przepis intertemporalny, który stanowił, że w sprawach o świadczenie pielęgnacyjne, do którego prawo powstało przed dniem wejścia w życie tej ustawy, ustalając

to prawo za ten okres, stosuje się przepisy dotychczasowe. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zakwestionowany przepis, przy tak skonstruowanym przepisie przejściowym, w dalszym ciągu mógł być stosowany jako podstawa oceny legalności decyzji organów administracyjnych przez sądy administracyjne, co uzasadniało objęcie zakwestionowanego przepisu kontrolą konstytucyjności, zgodnie z przyjętą linią orzecniczą Trybunału – przepis zachowuje moc obowiązującą, dopóki może być stosowany w odniesieniu do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (patrz wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99 oraz wyrok TK z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/12). Tym samym pomimo, iż wskutek wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie nastąpiła utrata mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu, to jednak z tym dniem obalone zostało domniemanie konstytucyjności art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym do 13 października 2011 r.

#### **4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):**

Ustawa o świadczeniach rodzinnych określa warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz zasady ustalania, przyznawania i wypłacania tych świadczeń. Jednym z rodzajów świadczeń, przewidzianym w art. 17 tej ustawy, jest świadczenie pielęgnacyjne, które przysługuje z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem 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. Zgodnie z regulacjami ustawowymi świadczenie pielęgnacyjne przysługuje matce albo ojcu, opiekunowi faktycznemu, osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, a także 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. Ustawa o świadczeniach rodzinnych przewiduje również szereg innych przesłanek warunkujących prawo do nabycia świadczenia pielęgnacyjnego zarówno po stronie ubiegającej o to świadczenie, jak i osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 1a i 1b). Ustawa ta reguluje także przypadki, w których świadczenie pielęgnacyjne nie będzie przysługiwało (art. 17 ust. 5). Przykładowo do okoliczności takich zaliczyć można sytuacje, w których osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty socjalnej,

zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, czy też sytuację, w której 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. Przy czym zaistnienie chociażby jednego z ww. wyłączeń przesądza już o przeszkodzie prawnej do skorzystania z prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Tym samym, poprzez wyżej wymienione normy ustawodawca wprowadził zasadę zgodnie, z którą prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie może być łączone z innym świadczeniem przyznawanym z tytułu zabezpieczenia społecznego oraz zasadę zgodnie, z którą na jedną osobę w rodzinie przysługuje jedno świadczenie pielęgnacyjne z tytułu sprawowania opieki nad niepełnosprawną osobą w rodzinie. Reguła ta nie jest uchylana nawet w przypadku większej liczby dzieci, czy innych osób niepełnosprawnych oraz osób opiekujących się nimi, które spełniają ogólne warunki nabycia prawa do tego świadczenia.

W tym miejscu zauważenia wymaga, że ustawa o świadczeniach rodzinnych od momentu jej uchwalenia była już wielokrotnie nowelizowana. Zmianom podlegały zarówno przesłanki warunkujące prawo przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, jak i przesłanki ograniczające to prawo.

W stanie prawnym dotyczącym zaskarżonego przepisu (art. 17 ust. 5 pkt 4 w brzmieniu obowiązującym do 13 października 2011 r.), świadczenie pielęgnacyjne nie przysługiwało między innymi, w sytuacji gdy osoba w rodzinie miała ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych, albo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub na inne dziecko w rodzinie. Powyższe oznaczało, że w przypadku, gdy jedna rodzina dotknięta była niepełnosprawnością kilkorga dzieci to z prawa do świadczenia pielęgnacyjnego mógł skorzystać tylko i wyłącznie jeden z rodziców lub opiekunów faktycznych. Przepis w tym brzmieniu obowiązywał w okresie od dnia 1 września 2005 r. do dnia 13 października 2011 r.

#### **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Trybunał Konstytucyjny badał zaskarżoną regulację z wzorcem kontroli zawartym w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiącym, iż rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Dokonując analizy zaskarżonego przepisu z przytoczonym wzorcem kontroli Trybunał Konstytucyjny

przypomniał, że przez szczególny charakter pomocy należy rozumieć pomoc wykraczającą poza zwykłe działanie państwa w stosunku do osób utrzymujących dzieci. Natomiast przez trudną sytuację materialną należy rozumieć taką sytuację, w której warunki bytowe nie pozwolą rodzinie na „wypełnianie funkcji, jakie państwo wiąże z rodziną”, zaś trudną sytuację społeczną, w opinii Trybunału, należy utożsamiać z „nienaturalnym, zachwianym stanem osobowym rodziny oraz zakłóceniami w jej funkcjonowaniu z racji niewypełnienia lub nienależytego wypełnienia ról społecznych członków rodziny”. Przy czym zauważenia wymaga, że przytoczone wyżej przesłanki powinny być zawsze rozpatrywane rozłącznie. Zasadniczym celem ustawy o świadczeniach rodzinnych miało być stworzenie efektywnego systemu pomocy rodzinom znajdującym się w ciężkiej sytuacji materialnej, zapewniającego świadczenia rodzinie na poziomie zabezpieczającym egzystencję poszczególnych członków tych rodzin. Tymczasem przyjęcie zasady, zgodnie z którą na jedną rodzinę przysługuje prawo do jednego świadczenia pielęgnacyjnego wydaje się niweczyć ten cel. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca wprowadzając taką regułę nie dostrzegł tego, że sytuacja materialna, a także życiowa i społeczna rodzin, w których niepełnosprawność dotyka więcej niż jedno dziecko, jest znacznie trudniejsza niż rodzin mających tylko jedno dziecko niepełnosprawne. Rodziny te ponoszą bowiem większe wydatki na koszty utrzymania, leczenia, rehabilitacji i nauczania takich dzieci. Ponadto niepełnosprawność kilkorga dzieci skutkuje zazwyczaj koniecznością rezygnacji z pracy zarobkowej obydwójga rodziców lub opiekunów prawnych, gdyż sprawowanie opieki nad niepełnosprawnymi dziećmi, i ich pielęgnowanie, przerasta fizyczne możliwości tylko jednej osoby. Dlatego żadne z rodziców niepełnosprawnego dziecka nie powinno być pozbawione możliwości uzyskania prawa od świadczenia pielęgnacyjnego tylko z tego powodu, że drugie z rodziców ma przyznane świadczenie nad innym dzieckiem. W tym miejscu zauważenia wymaga, że osoby rezygnujące z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem biorą na siebie ciężar całodobowej osobistej opieki nad nim i tym samym nie korzystają z możliwości przeniesienia tego obowiązku za instytucyjne państwowe, co bez wątpienia znajduje pozytywne przełożenia na stan wydatków państwa. Dodatkowo Trybunał zauważył, że zakwestionowany przepis może prowadzić do osłabienia więzów rodzinnych, bowiem 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 ocenie Trybunału Konstytucyjnego, norma wynikająca z zaskarżonego przepisu, w zakresie, w jakim wyłącza możliwość uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez jedno z rodziców, które rezygnuje z pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad

niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji gdy drugie z rodziców ma już przyznane prawo do takiego świadczenia na inne dziecko, jest niezgodna z konstytucyjnymi standardami ochrony rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej lub społecznej, wynikającymi z art. 71 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

W skutek wydania niniejszego wyroku zostało obalone domniemanie konstytucyjności przepisu uniemożliwiającego przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzicowi (opiekunowi faktycznemu), który rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji, gdy drugi z rodziców (opiekunów faktycznych) ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie. Z uwagi na fakt, iż Trybunał Konstytucyjny związany był zakresem skargi konstytucyjnej przedmiotowy wyrok odnosi się wyłącznie do zakwestionowanego przepisu art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu obowiązującym do dnia 13 października 2011 r. Tym samym zapadłe orzeczenie nie odnosi się do obecnie obowiązującego art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych zawierającego analogiczne rozwiązanie do rozwiązania uznanego za niekonstytucyjne.

## **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

W uzasadnieniu do analizowanego wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że pomoc państwa powinna być ukształtowana tak, aby znajdujące się w rzeczywistości trudnej sytuacji rodziny, a do takich zaliczyć należy w szczególności rodziny mające więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne, otrzymały efektywną pomoc. Dodatkowo zdaniem Trybunału utrzymanie wcześniej obowiązującej zasady przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji większej liczby dzieci niepełnosprawnych w rodzinie obojgu rodzicom mogłoby w pewnych sytuacjach pozytywnie wpłynąć na zmniejszenie wydatków z budżetu państwa, a nie ich zwiększenie, gdyż państwo nie musiałoby ponosić wyższych, niż świadczenie pielęgnacyjne, kosztów utrzymywania osoby niepełnosprawnej w publicznym zakładzie opiekuńczym.

## **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Jakkolwiek zapadłe orzeczenie nie odnosi się do art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych w jego aktualnym brzmieniu, to rozważany przepis jest obarczony

– w zbliżonym, jeśli nie identycznym, stopniu – tymi samymi mankamentami, które były powodem stwierdzenia niekonstytucyjności jego poprzedniej wersji.

Mając na uwadze powyższe zasadnym jest podjęcie stosowanych działań legislacyjnych, które zmierzałyby do przyjęcia rozwiązania, zgodnie z którym, świadczenie pielęgnacyjne przysługiwałoby każdemu z rodziców (opiekunów faktycznych) w przypadku podjęcia decyzji o rezygnacji z pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad więcej niż jednym niepełnosprawnym dzieckiem. Zmiana mechanizmu obecnie obowiązującego na gruncie art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych przyczyni się również do realizacji wytycznych Trybunału, o których mowa w analizowanym wyroku, gdyż, osoby, które zostały pozbawione prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na gruncie zaskarżonych przepisów, będą miały podstawę prawną do ubiegania się o to świadczenie według nowych reguł, jeżeli tylko w dalszym ciągu spełniają podstawą przesłankę tego świadczenia, tj. zrezygnowały z pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem.

Dodatkowo zauważenia wymaga, że przy prowadzonych działaniach legislacyjnych w ww. zakresie należy mieć na uwadze również inne rodzaje świadczeń, o których mowa w ustawie o świadczeniach rodzinnych, które zawierają podobną regulację, do tej która została uznana za niekonstytucyjną, np. specjalny zasiłek opiekuńczy, o którym mowa w art. 16a.

## **2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:**

Podmiotem właściwym w zakresie objętym tym wyrokiem jest Minister Pracy i Polityki Społecznej.

## **3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:**

Obecnie trwają prace analityczne nad projektem ustawy, mającym na celu wykonanie przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

wykonyjący obowiązki  
**DYREKTORA**  
 Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

dr Jacek Krawczyk