



**RADA FUNDACJI**

Halina Bortnowska-Dąbrowska  
Henryka Bochniarz  
Janusz Grzelak  
Ireneusz C. Kamiński  
Witolda Ewa Osiatyńska

Teresa Romer  
Andrzej Rzepliński  
Wojciech Sadurski  
Miroslaw Wyrzykowski

**ZARZĄD FUNDACJI**

Prezes: Danuta Przywara  
Wiceprezes: Maciej Nowicki  
Sekretarz: Piotr Kładoczny  
Skarbnik: Lenur Kerymov  
Członek Zarządu: Dominika Bychawska-Siniarska

Warszawa, 17 września 2018 r.

**1553/2018/JJ**

**Szanowny Pan Senator**  
**Robert Mańtów**  
**Przewodniczący Komisji**  
**Praw Człowieka, Praworządności i Petycji**  
**Senatu RP**  
**ul. Wiejska 6**  
**00-902 Warszawa**

**Dot. petycji nr P9-02/17**

Szanowny Panie Przewodniczący,

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej: HFPC) pragniemy przedstawić stanowisko w przedmiocie petycji z dnia 24 stycznia 2017 r. w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, w celu przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobom pobierającym wcześniejszą emeryturę z tytułu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem (petycja nr P9-02/17).

Na poparcie zasługuje cel petycji, którym jest przyznanie osobom mającym ustalone prawo do wskazanej wyżej wcześniejszej emerytury świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości różnicy między pobieraną emeryturą a świadczeniem pielęgnacyjnym, jeśli kwota emerytury jest niższa niż świadczenie. W naszej ocenie obecny kształt art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>1</sup>, który wyklucza przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobie mającej ustalone prawo do świadczenia emerytalno-rentowego (bez względu na jego wysokość) nie pozwala na poszanowanie zasady równego traktowania opiekunów osób z niepełnosprawnościami w zakresie dostępu do wsparcia finansowego ze strony władz publicznych.

HFPC jest organizacją pozarządową, której statutowa działalność dotyczy ochrony praw i wolności człowieka, w tym spraw dotyczących równego traktowania osób z niepełnosprawnościami. Fundacja zajmuje się również kwestiami dotyczącymi otrzymywania wsparcia finansowego ze środków publicznych przez osoby z niepełnosprawnościami i ich opiekunów. W szczególności zwracali się do nas opiekunowie osób z niepełnosprawnościami, którzy z uwagi na fakt otrzymywania emerytury lub renty nie mogli ubiegać się o świadczenie pielęgnacyjne, a otrzymywane przez nich świadczenie jest niższe niż obecnie obowiązująca kwota świadczenia pielęgnacyjnego.

<sup>1</sup> T.j.: Dz. U. 2016, poz. 1518, ze zm.

Fundacja była zaangażowana w sprawę Klientki, która od wielu lat zajmuje się swoim synem z niepełnosprawnością – obecnie już dorosłym. Mimo konieczności sprawowania opieki udawało się jej podejmować prace dorywcze i chałupnicze, dzięki czemu, w oparciu o przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki<sup>2</sup>, ostatecznie otrzymała ona wcześniejszą emeryturę. Jej wysokość jest znacznie niższa niż kwota świadczenia pielęgnacyjnego. Wyrokiem z dnia 10 lipca 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt I OSK 134/18) oddalił skargę kasacyjną naszej Klientki i uznał, że w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, nawet w części, osobom, które mają ustalone prawo do emerytury.

## **I. Stan prawny**

### **A) Standard wynikający z Konstytucji RP**

#### Artykuł 32 Konstytucji RP

Zgodnie z art. 32 Konstytucji RP<sup>3</sup> wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1), a nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny (ust. 2). Przepis ten wysławia dwie zasady: zasadę równości (art. 32 ust. 1) oraz będącą jej doprecyzowaniem zasadę niedyskryminacji (art. 32 ust. 2).

Zasada równości jest jedną z podstawowych zasad polskiego porządku prawnego, silnie skorelowaną z zasadą demokratycznego państwa prawnego<sup>4</sup>. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (TK) zasadę równości należy postrzegać jako obowiązek jednakowego traktowania podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą istotną (relewantną), co wyklucza dyskryminujące bądź faworyzujące zróżnicowanie takich podmiotów. Drugim aspektem zasady równości jest odmienne traktowanie podmiotów, które nie mają wspólnych cech relewantnych, wobec czego dopuszczalne jest zróżnicowane traktowanie jednostek znajdujących się w różnych sytuacjach prawnych i faktycznych<sup>5</sup>. W klarowny sposób zasadę tę wyłożył TK w orzeczeniu z 9 marca 1988 r. (sygn. U 7/87): „konstytucyjna zasada równości wobec prawa (...) polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”.

Natomiast z zasady niedyskryminacji wynika zakaz nieuzasadnionego (arbitralnego) różnicowania sytuacji prawnej jednostek, w tym ograniczania jej praw, ze względu na jej kwalifikacje podmiotowe, takie jak np. pochodzenie, rasa, płeć, wiek, czy właśnie niepełnosprawność. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, zasada ta stanowi silniejsze ograniczenie dla swobody władz publicznych niż ogólna zasada równości wobec prawa, choć nie oznacza to, że ma ona charakter bezwzględny.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Dz. U. 1989 Nr 28, poz. 149.

<sup>3</sup> Dz.U.z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>4</sup> W. Borysiak, L. Bosek, Art. 32 [Równość wobec prawa; zakaz dyskryminacji jednostki] w: M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Tom I, Warszawa 2016, Legalis.

<sup>5</sup> Wyrok TK z dnia 3 lipca 2013 r. sygn. P 49/11 oraz powołane tam orzeczenia TK.

<sup>6</sup> W. Borysiak, L. Bosek, Art. 32 [Równość wobec prawa; zakaz dyskryminacji jednostki] w: M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Tom I, Warszawa 2016, Legalis.

Dla ustalenia, czy naruszenie zasady równego traktowania jest dopuszczalne, kluczowe znaczenie ma ustalenie cechy istotnej (relewantnej), na podstawie której dochodzi do wyodrębnienia grupy podmiotów podobnych, które powinny być traktowane w taki sam sposób. Ustalanie grupy podmiotów podobnych zawsze powinno odbywać się na potrzeby konkretnej sytuacji, a „ustalenie to musi być dokonywane zawsze adekwatnie do treści stosunku prawnego, ze względu na dające się wyodrębnić klasy porównywanych podmiotów”<sup>7</sup>. Ponadto „konsekwencją ustalenia „podobieństwa” podmiotów (sytuacji) jest uznanie, że odmienne ich traktowanie (w regulacjach prawnych bądź w praktyce stosowania prawa) prowadzi, w zasadzie, do naruszenia nakazu równego traktowania, chyba że znajduje uzasadnienie w odpowiednio przekonywających argumentach (...). W świetle art. 32 ust. 1, zakaz wprowadzania różnicowań odnosi się do różnicowań o nieuzasadnionym (arbitralnym) charakterze”<sup>8</sup>. Ponadto podkreśla się, że jeśli różnicowanie sytuacji podmiotów podobnych nie znajduje oparcia w zasadzie sprawiedliwości społecznej, to takie różnicowanie powinno być uznane za niekonstytucyjne<sup>9</sup>.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na wyrok z 21 października 2014 r. (sygn. K 38/13)<sup>10</sup>, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że osoby, które rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad najbliższą osobą z niepełnosprawnością, tworzą co do zasady grupę podmiotów podobnych ubiegających się o świadczenie pielęgnacyjne. Według TK różnicowanie sytuacji opiekunów ze względu na moment powstania niepełnosprawności osób, którymi się zajmują, nie miało konstytucyjnego uzasadnienia. Ustawodawca powinien w jednakowy sposób uregulować prawo do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunów osób z niepełnosprawnościami, które nie są dziećmi. Konstytucja nie stwarza bowiem podstaw różnicowania sytuacji prawnej podmiotów należących do tej grupy. Takie różnicowanie mogłoby być uznane za uzasadnione tylko, gdyby opierało się na obiektywnych kryteriach odnoszących się do oceny całokształtu sytuacji materialnej osoby z niepełnosprawnościami.

### Art. 69 Konstytucji RP

Należy również wskazać, że zgodnie z art. 69 Konstytucji, władze publiczne udzielają osobom z niepełnosprawnościami pomocy w zabezpieczaniu egzystencji. Należy zaznaczyć, że w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „choć świadczenie pielęgnacyjne nominalnie przysługuje jednemu z rodziców (opiekunowi), to beneficjentem tego świadczenia jest cała rodzina, a realną korzyść odnosi z niego osoba niepełnosprawna, która ma w ten sposób zapewnioną możliwość stałej opieki bliskiej osoby i stałego z nią kontaktu”, a więc „[w] istocie jest to świadczenie, które ma zabezpieczyć egzystencję osób niepełnosprawnych przez wspieranie tych, którzy opiekują się nimi”<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> L. Garlicki, M. Zubik, Art. 32. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe, 2016, LEX.

<sup>8</sup> L. Garlicki, M. Zubik, Art. 32. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe, 2016, LEX.

<sup>9</sup> Wyrok TK z dnia 3 września 1996 r., sygn. K 10/96

<sup>10</sup> W wyroku tym TK uznał, że art. 17 ust. 1 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych, który warunkował prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od momentu powstania niepełnosprawności jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP 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.

<sup>11</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r., SK 7/11, LEX nr 1544151, pkt 5.5.

## Art. 71 ust. 1 Konstytucji RP

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP „[...] państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny, a rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. W pojęciu "dobro rodziny" zawiera się, zdaniem Trybunału, przede wszystkim jej trwałość, która tworzy podstawy poczucia bezpieczeństwa wszystkich jej członków, a zwłaszcza tych najsłabszych - dzieci, osób chorych lub niepełnosprawnych. Dobro rodziny tworzą silne i trwałe więzi - pozytywne relacje emocjonalne łączące jej członków, sprzyjające ich rozwojowi osobistemu i odczuciu szczęścia z powodu bliskości z innymi członkami rodziny. Wreszcie dobro rodziny to także posiadanie przez nią elementarnych warunków materialnych koniecznych do zaspokajania potrzeb życiowych jej członków, z potrzebą samodzielnego mieszkania na czele.”<sup>12</sup>

Trybunał podkreślił też, że art. 71 ust. 1 Konstytucji daje podstawę do dyferencjacji form działania państwa w odniesieniu do rodzin funkcjonujących prawidłowo oraz takich, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Wobec tych ostatnich państwo ma obowiązek „szczególnej” pomocy, tj. wykraczającej poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci, albo pomoc świadczoną innym osobom<sup>13</sup>. Obowiązek ten odczytywać należy wręcz jako skierowany do władzy publicznej nakaz bardziej intensywnego wspomagania pewnej grupy podmiotów z uwagi na sytuację faktyczną, w jakiej się znajdują<sup>14</sup>. TK przypomniał też m.in., że celem ustawy o świadczeniach, było utworzenie efektywnego systemu pomocy rodzinom znajdującym się w ciężkiej sytuacji materialnej, zapewniającego świadczenia rodzinne na poziomie zabezpieczającym egzystencję poszczególnych członków tych rodzin<sup>15</sup>.

Warto w tym miejscu podkreślić, że niepełnosprawność któregoś z członków rodziny znacznie zwiększa ryzyko zagrożenia ubóstwem. W 2017 r. w Polsce poniżej poziomu ubóstwa skrajnego<sup>16</sup> żyło 6,7 % osób w gospodarstwach domowych, w których żyje co najmniej jedna osoba z niepełnosprawnością. Przy czym dla gospodarstw domowych bez osób z niepełnosprawnościami odsetek ten wyniósł 3,7 % osób, a dla ogółu społeczeństwa wskaźnik ten wyniósł 4,3 % osób. Natomiast poniżej granicy ubóstwa relatywnego<sup>17</sup> w 2017 r. żyło 19,1% osób w gospodarstwach domowych, w których co najmniej jedna osoba jest osobą z niepełnosprawnością. Natomiast wśród gospodarstw domowych bez osób z niepełnosprawnościami objętych ubóstwem relatywnym było 12,1 % osób (ogółem wśród społeczeństwa 13,4 % osób w gospodarstwach domowych). W ostatnim kwartale 2017 r. granica ubóstwa skrajnego dla jednoosobowego gospodarstwa wynosiła 582 zł, a granica ubóstwa relatywnego 799 zł. Ponadto stopa ubóstwa ustawowego<sup>18</sup> dla gospodarstw, w których funkcjonuje chociażby jedna osoba z niepełnosprawnością w 2017 r. wyniosła 15,2 % osób, a w gospodarstwach bez osób z niepełnosprawnościami wskaźnik ten wyniósł 9,6 % osób (dla ogółu społeczeństwa – 10,7 % osób w gospodarstwach domowych). W 2017 r. dla

<sup>12</sup> Wyrok TK z dnia 18 listopada 2014 r. (sygn. akt SK 7/11), par. 5.1.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*, par. 5.4.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Granica ubóstwa skrajnego wyznaczana jest w oparciu o minimum egzystencji, które szacowane jest przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Minimum egzystencji pozwala na zaspokojenie potrzeb, których realizacja nie może być odłożona w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do wyniszczenia biologicznego.

<sup>17</sup> Granica ubóstwa relatywnego określana jest na poziomie 50% średnich miesięcznych wydatków ogółu gospodarstw domowych. Wskaźnik ten pozwala na określenie grupy osób, której poziom konsumpcji znacząco odbiega od poziomu przeciętnego.

<sup>18</sup> Granicę ubóstwa ustawowego wyznacza kwota, która zgodnie z ustawą o pomocy społecznej uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej.

gospodarstwa jednoosobowego próg ubóstwa ustawowego wynosi 634 zł, a dla osoby w gospodarstwie wieloosobowym – 514 zł. Analogiczne relacje utrzymywały się również w latach poprzednich<sup>19</sup>.

## **B) Standardy międzynarodowe**

Odpowiedni poziom wsparcia finansowego przekazywanego osobom z niepełnosprawnościami czy rodzinom, w których te osoby żyją, jest w istocie jedną z gwarancji poszanowania prawa do godności, autonomii osób z niepełnosprawnościami, o których mowa m.in. w Konwencji o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami<sup>20</sup> (dalej: KPON). Zdaniem Komitetu ONZ Praw Osób z Niepełnosprawnościami świadczenia pieniężne związane z niepełnosprawnością są jedną z form wsparcia ułatwiających pełne włączenie osób z niepełnosprawnościami w społeczeństwo i samodzielne życie, o których mowa w art. 19 KPON<sup>21</sup>. Ponadto w ocenie Komitetu wsparcie finansowe ma kluczowe znaczenie dla opiekunów rodzinnych, którzy często żyją w skrajnym ubóstwie, bez możliwości dostępu do rynku pracy<sup>22</sup>.

Należy również zaznaczyć, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej także ETPC) sprawy dotyczące świadczeń społecznych (niezależnie czy świadczenia te pochodzą z systemu składkowego czy nieskładkowego) mogą być rozpatrywane na gruncie art. 1 Protokołu nr 1<sup>23</sup> do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>24</sup> (dalej także: Konwencja), który zapewnia ochronę prawa własności. Zdaniem ETPC jeśli jednostka zgodnie z prawem krajowym ma roszczenie dotyczące wypłaty świadczenia społecznego, to w takiej sytuacji może znaleźć zastosowanie art. 1 Protokołu 1 do Konwencji<sup>25</sup>. Przy czym przyjmuje się, że co do zasady konwencyjna ochrona prawa własności dotyczy już istniejących roszczeń lub uzasadnionych ekspektatyw. Jednak w ocenie ETPC niedopuszczalne jest kształtowanie w sposób dyskryminacyjny regulacji wykluczających nabycie określonych świadczeń społecznych. Jeśli ETPC stwierdza, że wynikające z prawa krajowego zróżnicowanie sytuacji podmiotów nie ma obiektywnego i uzasadnionego charakteru, to taka praktyka uznawana jest za naruszającą art. 14 Konwencji (zakaz dyskryminacji) w zw. z art. 1 Protokołu 1 do Konwencji<sup>26</sup>.

---

<sup>19</sup> Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2017 r., Główny Urząd Statystyczny; Aneks- Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2017 r., Główny Urząd Statystyczny, dostęp: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2017-r-14,5.html>.

<sup>20</sup> Konwencja ONZ przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r.

<sup>21</sup> Draft General Comment No 5, Article 19: Right to independent living, CRPD/C/GC/5, przyjęty 31 August 2017 r., Komitet ONZ Praw Osób z Niepełnosprawnościami, dostęp: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/5&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/5&Lang=en), pkt. 62.

<sup>22</sup> Ibidem, pkt 67.

<sup>23</sup> Protokół sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r.

<sup>24</sup> Konwencja sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.

<sup>25</sup> Decyzja ETPC (Wielka Izba) z dnia 6.07.2005 r. w sprawie *Stec i inni p. Wielkiej Brytanii*, skargi nr 65731/01 i 65900/01.

<sup>26</sup> Wyrok ETPC z dnia 11.06.2002 r. w sprawie *Willis p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 36042/97; wyrok ETPC z dnia 30.09.2003 r. w sprawie *Koua Poirrez p. Francji*, skarga nr 40892/98; wyrok ETPC z dnia 18.02.2009 r. w sprawie *Andrejeva p. Łotwie*, nr skargi 55707/00.

## II. Dotychczasowe prace legislacyjne

W ostatnim czasie podejmowano kilka prób dokonania zmian w ustawie o świadczeniach rodzinnych, których celem miało być przyznanie możliwości ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne (lub jego części) przez opiekunów osób z niepełnosprawnościami, którzy mają ustalone prawo do świadczeń emerytalno-rentowych.

W czasie VII kadencji Sejmu RP powstał rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 13 marca 2015 r.<sup>27</sup> Przewidywał on możliwość otrzymania przez te osoby świadczenia pielęgnacyjnego *w wysokości różnicy pomiędzy kwotą świadczenia pielęgnacyjnego a kwotą pobieranej emerytury, renty lub świadczeń tego typu.*

Podobne rozwiązanie znalazło się również w zaproponowanym już w czasie obecnej VIII kadencji Sejmu RP poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 4 listopada 2016 r. (druk sejmowy nr 1100) – por. art. 1 pkt 9 projektu<sup>28</sup>. Projekt w dniu 2 grudnia 2016 r. został skierowany do pierwszego czytania w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, które odbyło się dopiero 6 lutego 2018 r. Na posiedzeniu projekt został skierowany do dalszych prac w Podkomisji stałej do spraw osób niepełnosprawnych.

Alternatywna koncepcja zmiany treści art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych zaprezentowana została w innym poselskim projekcie przedstawionym w czasie obecnej kadencji parlamentu, tj. w projekcie ustawy o zmianie ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych z dnia 6 lipca 2016 r. (druk sejmowy nr 772)<sup>29</sup>. Proponuje się w nim, że w przypadku zbiegu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i świadczenia emerytalno – rentowego, osobie przysługuje świadczenie korzystniejsze. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny po pierwszym czytaniu, które odbyło się 13 grudnia 2017 r., zarekomendowała odrzucenie projektu.

Ponadto z pisma Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2018 r. skierowanego do Marszałka Sejmu RP<sup>30</sup> w sprawie interpelacji poselskiej dotyczącej braku prawa do świadczeń pielęgnacyjnych opiekunów mających ustalone prawo do własnego świadczenia emerytalnego, które jest niższe od kwoty świadczenia pielęgnacyjnego wynika, że w Ministerstwie trwają prace dotyczące analizy możliwych zmian w systemie wsparcia osób z niepełnosprawnościami, ich rodzin i opiekunów, jednak wskazanie zakresu ewentualnych zmian i rozwiązań systemowych na obecnym etapie prac nie jest możliwe.

## III. Rekomendacje

W naszej ocenie obecne regulacje ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim wykluczają przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobie mającej ustalone prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem (bez względu na jego wysokość), stoi w sprzeczności z zasadą równego traktowania opiekunów osób

---

<sup>27</sup> Tekst projektu dostępny jest pod adresem: <https://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-ustaw/polityka-rodzinna/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-swiadczeniach-rodzinnych-oraz-niektorych-innych-ustaw1-/> (data dostępu: 6 marca 2017 r.)

<sup>28</sup> Tekst projektu wraz z uzasadnieniem dostępny pod adresem: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1100> (data dostępu: 6 marca 2017 r.).

<sup>29</sup> Tekst projektu wraz z uzasadnieniem dostępny pod adresem: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=772> (data dostępu: 6 marca 2017 r.).

<sup>30</sup> Pismo nr DSR-IV.0700.34.2018.GJ

z niepełnosprawnościami w zakresie dostępu do wsparcia finansowego ze strony władz publicznych.

Choć sama petycja dotyczy możliwości przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w części osobom mającym ustalone prawo do wcześniejszej emerytury w związku ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, to pragniemy zwrócić uwagę Wysokiej Komisji na potrzebę rozważenia, czy w przypadku podjęcia prac nad proponowanymi zmianami legislacyjnymi, ich zakres nie powinien objąć także osób, które mają ustalone prawo do innych świadczeń emerytalno-rentowych, których wysokość jest niższa od kwoty świadczenia pielęgnacyjnego.

W ocenie HFPC w sytuacji podobnej, wymagającej jednakowego traktowania, znajdują się osoby, które nie mogą osiągać w wyniku wykonywanej pracy, z uwagi na konieczność sprawowania stałej lub długotrwałej opieki nad osobami ze szczególnymi potrzebami, dochodu pozwalającego na chociaż częściowe zaspokajanie potrzeb rodziny. Racjonalny ustawodawca powinien zatem w sposób jednakowy traktować te osoby i zapewniać im określony poziom wsparcia. Tenże racjonalny ustawodawca z przywołanych przyczyn przewiduje dla takich osób minimalne wsparcie finansowe w postaci świadczenia pielęgnacyjnego, które w pewnym zakresie ma kompensować brak otrzymywania dochodu z tytułu aktywności zawodowej. Przyjęcie przez ustawodawcę, że takie wsparcie nie należy się osobom, które otrzymują świadczenie emerytalno-rentowe, jest odwołaniem się do arbitralnego i nieuzasadnionego kryterium. Sam fakt formalnego posiadania prawa do świadczenia emerytalno-rentowego nie zmienia w sposób automatyczny sytuacji opiekunów, gdyż nadal ci opiekunowie mogą nie dysponować dostateczną pulą środków na utrzymanie siebie i osoby z niepełnosprawnością i mogą wymagać wsparcia ze strony władz publicznych. Można uznać za uzasadnioną sytuację, w której opiekunowi nie zostanie przyznane świadczenie pielęgnacyjne, gdy jego świadczenie emerytalno-rentowe osiągnie przynajmniej wspomniany wcześniej pułap wysokości świadczenia pielęgnacyjnego, gdyż będzie to oznaczało, że posiada on jakiś zasób środków na pokrycie kosztów utrzymania siebie i osoby z niepełnosprawnością. W przeciwnym wypadku władze państwa powinny dołożyć należytych starań, aby przeciwdziałać odmiennemu traktowaniu opiekunów w zakresie dostępu do wsparcia ze strony władz publicznych.

Rozłączenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i innych świadczeń z zabezpieczenia społecznego, w tym świadczeń emerytalnych i rentowych, nie może, w świetle założenia o racjonalności ustawodawcy, prowadzić do osłabienia funkcji ochronnej przewidzianej przez art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP. Fakt otrzymywania przez opiekunów świadczenia emerytalno-rentowego w niższej wysokości niż świadczenie pielęgnacyjne, nie zmienia przecież faktu, że sprawują oni opiekę nad osobami ze szczególnymi potrzebami, które same nie są w stanie realizować swoich codziennych potrzeb. Otrzymywanie tego niskiego świadczenia emerytalno-rentowego nie zwalnia tych osób z konieczności zapewnienia swoim najbliższym z niepełnosprawnościami możliwie najlepszego komfortu życia. Nie można więc też uznać, że obowiązek władz publicznych wynikający z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP, a polegający na konieczności wsparcia osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka, nie materializuje się w przypadku osób, których świadczenia z zabezpieczenia społecznego nie osiągają wartości przewidzianej dla świadczenia pielęgnacyjnego.

Wierzymy, że przedstawione przez nas uwagi będą pomocne podczas procedowania przez Wysoką Komisję petycji. Jednocześnie mamy nadzieję, że podjęte przez Wysoką Komisję działania pozwolą zapewnić opiekunom osób z niepełnosprawnościami, którzy otrzymują świadczenie emerytalno-rentowe w niższej wysokości niż świadczenie pielęgnacyjne, równe traktowanie w zakresie wsparcia otrzymywanego od władz publicznych.

Kwestia ta ma istotne znaczenie nie tylko dla opiekunów, ale także dla samych osób z niepełnosprawnościami, gdyż przekłada się na poszanowanie ich prawa do godności, samodzielności i włączenia w społeczeństwo. Jednocześnie zwracamy się z uprzejmą prośbą o informowanie nas o kolejnych posiedzeniach Wysokiej Komisji, na których będzie rozpatrywana ta petycja.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

dr Piotr Kładoczny  
Sekretarz Zarządu

Danuta Przywara  
Prezes Zarządu