

Prawa osób z niepełnosprawnościami a strategiczna litygacja w czasach populizmu

JEL Classification: K30, K38, K39

Słowa kluczowe: niepełnosprawność, prawa człowieka, strategiczna litygacja, populizm

Keywords: disability, human rights, strategic litigation, populism

Abstrakt: Celem artykułu jest przedstawienie sytuacji osób z niepełnosprawnościami w kontekście populizmu i strategicznej litygacji. W artykule skupiam się na analizie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie świadczeń pielęgnacyjnych. Najpierw przedstawiam tło społeczne, w jakim należy osadzić orzeczenie Trybunału. W dalszej części dokonuję rekonstrukcji wyroku, której głównym założeniem jest wskazanie najważniejszych punktów uzasadnienia orzeczenia. Następnie omawiam wnioski z rekonstrukcji wyroku. W kolejnych fragmentach przybliżam spojrzenie na argumentację Trybunału i innych stron procesu przez pryzmat definicji upokorzenia zaproponowanej przez Avishaia Margalita. Odnoszę je do strategicznej litygacji i jej braku we wskazanej sprawie. Na koniec badam wpływ populizmu na realizację wyroku oraz sytuację osób z niepełnosprawnościami. Pewne fragmenty uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego mogą prowadzić do upokorzenia grupy osób z niepełnosprawnościami, podobnie jak brak realizacji tego wyroku przez ustawodawcę. Stawiam tezę, że nie doszło do strategicznej litygacji, albowiem nie było możliwości narracyjnej i siły politycznej opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami. Ponadto podkreślam, że populizm przyczynia się do kierowania nowych świadczeń socjalnych dla tej grupy, które nie przekładają się na realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

The rights of people with disabilities and strategic litigation in times of populism

Abstract: The aim of the article is to present the situation of people with disabilities in the context of populism and strategic litigation. The author analyzes the judgment of the Polish Constitutional Tribunal on benefits for carers of people with disabilities. Certain fragments of the justification of the judgment of the Constitutional Tribunal may lead to the humiliation of the group of people with disabilities, as well as the lack of implementation of this judgment by the legislator. The author formulates the thesis that strategic litigation did not occur due to the lack of narrative capacity and political power of the guardians of adult people with disabilities. Moreover, the author emphasizes that populism contributes to directing new social benefits for this group, which do not translate into the implementation of the judgment of the Constitutional Tribunal.

Prawa osób z niepełnosprawnościami w Polsce

Pod koniec 2020 roku w dyskursie publicznym ponownie pojawił się temat ochrony życia w związku z wydaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zakazu aborcji w sytuacji, kiedy badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu¹. W zdaniach odrębnych do niniejszego wyroku pojawiał się argument za niemożliwością ograniczenia aborcji ze względu na wady płodu, dlatego że wsparcie rodzin z dziećmi z niepełnosprawnością jest niewystarczające. Jednocześnie można było się spotkać z narracją, że ich sytuacja stopniowo poprawia się i zmierza w dobrym kierunku².

Podczas pierwszego protestu opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami, który odbył się w marcu 2014 roku, politycy partii obecnie rządzącej w Polsce — wtedy będący w opozycji — brali w nim udział i wspierali osoby strajkujące; co więcej, jeden z posłów tej partii stwierdził, że presja wywierana za pomocą protestów jest jedynym sposobem na osiągnięcie celu. Skrytykował też rząd za cyniczne działania polegające na przesunięciu funduszy, które były przeznaczone na świadczenia, na drogi³. Populiści często podkreślają, że wykonują pracę na rzecz poprawy sytuacji osób wykluczonych. Z kolei według P. Wileśa do cech charakterystycznych dla populizmu zalicza się skierowanie swojej narracji w kierunku osób wykluczonych⁴.

Drugi z najgłośniejszych, w ostatnich latach, protestów osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów odbył się w 2018 roku; co warto podkreślić, z protestującymi spotkało się wielu polityków partii rządzącej, w tym prezydent A. Duda⁵. Podczas protestu doszło do przepychanek ze Strażą Marszałkowską, która nie wyrażała zgody na wywieszenie baneru w oknie⁶, oraz do ograniczenia dostępu do toalety czy windy dla osób strajkujących⁷. Takie zachowania

¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 roku (K 1/20).

² Posłanka PiS: państwo doloży wszelkich starań, żeby edukować młodzież, która nie wie, co robi na ulicach, <https://tvn24.pl/polska/protesty-po-orzeczeniu-tk-ws-aborcji-poslanki-pis-o-edukowaniu-mlodziezy-ktora-nie-wie-co-robi-na-ulicach-4733431> (dostęp: 25.08.2021).

³ M. Różański, *Kolejny protest. Tym razem opiekunów osób dorosłych*, <http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/181182> (dostęp: 25.08.2021).

⁴ P. Wiśniewska, *Oblicza populizmu grupy Europa Wolności i Demokracji Bezpośredniej*, [w:] *Autorytarny populizm w XXI wieku. Krytyczna rekonstrukcja*, red. F. Pierzchalski, B. Rydliński, Warszawa 2017, s. 113.

⁵ A. Greniuk, T. Przybyszewski, *Protest w Sejmie. Kalendarium. Dzień po dniu*, <http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/650943> (dostęp: 25.08.2021).

⁶ *Protestujący chcieli wywiesić baner w Sejmie. Interwencja Straży Marszałkowskiej*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/protestujacy-chcieli-wywiesic-baner-w-sejmie-interwencja-strazy-marszalkowskiej/pnsw7ej> (dostęp: 25.08.2021).

⁷ *Protestujący w Sejmie dostali zakaz korzystania z wind. Ograniczono też dostęp do łazienki*, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,23454634,protestujacy-w-sejmie-dostali-zakaz-korzystania-z-wind-ograniczono.html> (dostęp: 25.08.2021).

względem osób z niepełnosprawnościami można uznać przez pryzmat tekstu „Upokorzona” codzienność osób niepełnosprawnych za upokarzającą, ze względu na utrudnienie wykonywania codziennych czynności przez osoby z niepełnosprawnościami⁸.

Poza protestami szansą na zwiększenie praw dla osób z niepełnosprawnościami może być również przeprowadzenie strategicznej litygacji. M. Ramsden i K. Gledhill wyróżnili cztery elementy definiujące strategiczną litygację: osiągnięcie wyższego celu ważniejsze niż samo rozstrzygnięcie na korzyść klienta; wpływ skutków indywidualnej sprawy na inne rozstrzygnięcia; zmiana nastawienia społeczeństwa bądź dokonanie politycznej reformy; możliwość przeprowadzenia w różnych sądach, w tym w sądzie konstytucyjnym⁹. Z kolei, jak wskazują J.A. Rybczyńska i M. Płoska-Pecio, strategiczna litygacja może zachodzić w formie listu przyjaciela sądu (*amicus curiae*)¹⁰. Dopuszczalny jest udział organizacji pozarządowych jako przyjaciela sądu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym¹¹.

Warto jednak zwrócić uwagę, że ważny dla wielu środowisk opiekunów osób z niepełnosprawnościami wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie świadczeń pielęgnacyjnych nie został zrealizowany¹². Szczególne znaczenie realizacji tego wyroku potwierdza protest opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami, którego jeden z postulatów właśnie tego dotyczył¹³. Według rządowych danych w Polsce ponad 3 mln osób ma prawne potwierdzenie swojej niepełnosprawności, jednak grupa osób z niepełnosprawnościami może być nawet dwa razy większa¹⁴. Dane GUS-u zaś kształtują współczynnik aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym na poziomie 30,2%¹⁵.

⁸ M. Bełza, D. Prysak, „Upokorzona” codzienność osób niepełnosprawnych, „Parežia. Czasopismo Forum Młodych Pedagogów przy Komitecie Nauk Pedagogicznych PAN” 2014, nr 2, s. 35.

⁹ K. Gledhill, M. Ramsden, *Defining Strategic Litigation*, „Civil Justice Quarterly” 407, 2019, nr 4, s. 30.

¹⁰ J.A. Rybczyńska, M. Płoska-Pecio, *Działania prawne w interesie publicznym (litygacja strategiczna) jako forma działania organizacji ochrony praw człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K. Politologia” 12, 2005, s. 103.

¹¹ P. Brzuszczak, K. Ferenc, *Udział organizacji pozarządowych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 17, 2014, nr 24, s. 61.

¹² R. Bakalarczyk, *Opiekunowie nadal bez realizacji wyroku TK i w obliczu dramatu pandemii*, <https://krytykapolityczna.pl/kraj/opiekunowie-nadal-bez-realizacji-wyroku-tk-i-w-obliczu-dramatu-pandemii/> (dostęp: 25.08.2021).

¹³ *Zasilki dla opiekunów niepełnosprawnych jak węzeł gordyjski. Nowy protest, stare zaszłości*, <https://tvn24.pl/polska/protest-opiekunow-niepelnosprawnych-w-sejmie-postulaty-ra830809-2360987> (dostęp: 25.08.2021).

¹⁴ *Ile jest osób z niepełnosprawnościami w Polsce?*, <https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/ile-jest-osob-z-niepelnosprawnosciami-w-polsce> (dostęp: 25.08.2021).

¹⁵ M. Piotrowski, *Sytuacja Osób Niepełnosprawnych na rynku pracy — wzrost zatrudnienia i formy wsparcia*, <https://www.pfron.org.pl/aktualnosci/szczegoly-aktualnosci/news/sytuacja-osob-niepelnosprawnych-na-ryнку-pracy-wzrost-zatrudnienia-i-formy-wsparcia/> (dostęp: 25.08.2021).

Zatem czy sytuacja osób z niepełnosprawnościami naprawdę poprawiła się w latach 2015–2021? Można stwierdzić, że jest to przede wszystkim pewien zabieg retoryczny, fasadowe twierdzenie — realnie niewiele zmienia się na lepsze.

Rekonstrukcja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z października 2014 roku¹⁶

Sprawa przed Trybunałem Konstytucyjnym, dotycząca różnicowania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na moment powstania niepełnosprawności oraz wprowadzenia kryterium dochodowego w nabywaniu prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego, zaczęła się od wniosku grupy posłów z 26 lipca 2013 roku¹⁷. Dotyczył on zbadania zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych. Wątpliwości wnioskodawcy budziły następujące artykuły wspomnianego aktu prawnego: art. 16a ust. 2–5 oraz art. 17 ust. 1b; badana miała być ich zgodność z art. 2 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 69 Konstytucji. Trybunał orzekł, że art. 16a ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 69 Konstytucji; jednak art. 17 ust. 1b został uznany za niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Oprócz stanowisk wnioskodawców przedstawiono w trakcie procesu też stanowiska Marszałka Sejmu, Prokuratora Generalnego oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Marszałek Sejmu w swoim stanowisku¹⁸ wyraził zdanie, że art. 16a ust. 2 oraz art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych są zgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz w związku z art. 69 Konstytucji, a w pozostałym zakresie wniósł o umorzenie. W swojej argumentacji odnosił się do swobody regulacyjnej prawodawcy w zakresie kształtowania form i zakresu świadczeń socjalnych. Ponadto podnosił, że pomoc z art. 69 Konstytucji ma prawo realizacji w sposób pośredni. Zdaniem Sejmu korzystniejsza pozycja prawna dzieci jest uzasadniona na poziomie konstytucyjnym, co odnosi się także do dzieci z niepełnosprawnościami, więc kryterium zróżnicowania uzyskania świadczenia poprzez wiek powstania niepełnosprawności jako głównej przesłanki jest dopuszczalne. Co więcej, istotna w tej argumentacji jest też konstytucyjna wartość zachowania równowagi budżetowej i zapobiegania nadmiernemu zadłużaniu państwa.

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 roku, sygn. akt K 38/13, Dz.U. z 2014 r. poz. 1443.

¹⁷ Wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przedstawionych poniżej przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r. poz. 1548).

¹⁸ Stanowisko Sejmu, BAS-WPTK-2249/13.

Prokurator Generalny stwierdził w swoim stanowisku¹⁹, że art. 16a ust. 2 oraz art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, ze względu na nowelizację z 2012 roku, są niezgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 69 Konstytucji, a w pozostałym zakresie wniósł o umorzenie. Według Prokuratora nieuzasadnione jest zróżnicowanie w grupie podmiotów podobnych w obu kryteriach — wieku powstania niepełnosprawności i kryterium dochodowego. Ustawowym celem jest rekompensata zarobków, które opiekunowie utracili wskutek rezygnacji z pracy zarobkowej w celu opieki nad swoimi podopiecznymi, więc pozbawienie ich tych środków jest sprzeczne z realizacją tego celu. Prokurator Generalny stanął na stanowisku, że nie należy obciążaniem osób w trudnej sytuacji życiowej chronić wydatki publiczne.

Minister Pracy i Polityki Społecznej w swoich pisemnych stanowiskach²⁰ odnosił się do kwestii finansowych, prezentując skutki, jakie dla budżetu państwa będzie miało stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów, które zaskarżyła grupa posłów. W jego ocenie, jeśli uzna się za niezgodny z Konstytucją art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, może dojść do zwiększenia grupy uprawnionych do pobierania świadczeń o jakieś 142 tys. osób, a to skutkowałoby dodatkowym obciążeniem budżetu państwa w kwocie 1394 mln zł rocznie. Warto zauważyć, że do Prezesa Rady Ministrów wystąpiono w sprawie wydania opinii, czy uznanie niekonstytucyjności przepisów podnoszonych przez grupę posłów spowoduje nakłady finansowe nieprzewidziane w ustawach.

Trybunał Konstytucyjny podzielił swoje uzasadnienie prawne na dziewięć części²¹. W celu jak najbardziej czytelnego dokonania rekonstrukcji uzasadnienia prawnego tego wyroku pochylił się osobno nad każdą z tych części. Warto jednak zaznaczyć, że Trybunał w tym wyroku stwierdził niezgodność art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych, dotyczącego różnicowania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na wiek powstania niepełnosprawności dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami, z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Za niekonstytucyjne uznano różnicowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobami z niepełnosprawnościami po ukończeniu przez tę osobę wieku określonego ze względu na moment powstania niepełnosprawności. Drugi, poddawany przez grupę posłów przepis, czyli

¹⁹ Stanowisko Prokuratora Generalnego, PG VIII TK 106/13.

²⁰ Pismo Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 27 grudnia 2013 r. — skutki finansowe, DSR-III-071-1-3-LS/ 3/13.

²¹ Są to „Przedmiot wniosku oraz stawiane zarzuty”, „Pomoc władz publicznych osobom niepełnosprawnym”, „Regulacja ustawowa świadczeń opiekuńczych oraz ich funkcje”, „Ocena zgodności art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 69 Konstytucji”, „Ocena zgodności art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 2 Konstytucji”, „Ocena zgodności art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 32 ust. 1 Konstytucji”, „Ocena zgodności art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 32 ust. 1 Konstytucji”, „Skutki wyroku”, „Umorzenie postępowania z uwagi na zbędność wydania wyroku”.

art. 16a ust. 2 tej samej ustawy uznano za zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 69 Konstytucji. Ten przepis wprowadził kryterium dochodowe różnicujące możliwość otrzymywania świadczenia w zależności od dochodu, jaki ma dana rodzina.

W pierwszym punkcie Trybunał przedstawił przedmiot wniosku grupy posłów oraz zarzuty niekonstytucyjności przepisów wskazanych przez posłów. Jak wcześniej wspomniano, wątpliwości wnioskodawców wzbudziły art. 16a ust. 2–5 oraz art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych jako niezgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 69 Konstytucji.

Rozważania na temat pomocy władz publicznych skierowanej do osób niepełnosprawnych, czyli drugi punkt uzasadnienia prawnego wyroku, Trybunał zaczyna od wskazania zasady pomocniczości jako podstawowej zasady demokratycznego państwa prawnego. W jej myśl obywatel powinien najpierw podjąć kroki w celu zabezpieczenia swoich potrzeb życiowych, a dopiero potem, jeśli nie jest w stanie tego zrobić bądź jego rodzina nie może udzielić wsparcia, może zwrócić się do władz publicznych w celu uzyskania pomocy. Trybunał Konstytucyjny podkreślił też, że zasada solidaryzmu społecznego (warunkiem jest niemożność zaspokojenia potrzeb życiowych, które umożliwiają godne przeżycie) albo zasada słuszności (warunkiem jest zwrot jednostce świadczenia, które jej się należało) są jedynymi podstawami uzasadniającymi przyznanie świadczeń od całego społeczeństwa danej grupie obywateli. Według Trybunału pomoc władz publicznych nie musi być przekazywana w formie finansowej, może być dokonywana również za pomocą tworzenia udogodnień w różnych sferach życia. W kwestii oceny, czy ktoś wymaga wsparcia finansowego, należy, jak twierdzi Trybunał, ocenić całokształt sytuacji majątkowej, czyli nie tylko źródła dochodów, lecz także majątek danej osoby. Następnie Trybunał wskazał dwa przepisy konstytucyjne, które odnoszą się do osób z niepełnosprawnościami: art. 68 ust. 3 oraz art. 69 Konstytucji. Pierwszy z nich obliguje władze publiczne do udzielenia pomocy tej grupie w celu zabezpieczenia egzystencji, przysposobienia do pracy i komunikacji społecznej; drugi z nich zaś nakazuje zapewnienie prawa do szczególnej ochrony zdrowotnej tej grupie. Razem te przepisy stanowią gwarancję dla tej grupy i obligację do jej wsparcia dla władzy publicznej. Trybunał kładzie wyraźny akcent na to, że realizacja zobowiązań, które wynikają z art. 69 Konstytucji, ma pełnić funkcję pomocniczą, w której myśl państwo ma dążyć do tego, aby osoby z niepełnosprawnościami przez sam fakt bycia nimi nie były całkowicie wykluczone społecznie. Wskazano w tym uzasadnieniu również, że państwo ma zapewnić funkcjonowanie tych osób na poziomie minimum egzystencji, a nie na poziomie spełnienia wszystkich potrzeb tej grupy. Trybunał stwierdził też, że cele zawarte w art. 69 Konstytucji mogą być realizowane przy szerokiej swobodzie ustawodawcy i nie można za pomocą tego artykułu dochodzić roszczeń przeciwko ustawodawcy. Trybunał wskazał jednak minimalny zakres gwarancji konstytucyjnych, które przysługują osobom z niepełnosprawnościami i wynikają z art. 69

— władze publiczne muszą podjąć działania w celu zabezpieczenia egzystencji tej grupy, jej aktywizacji zawodowej oraz umożliwienia komunikacji społecznej. Jeśli ustawodawca nie podejmie takich działań, to można wyprowadzić przeciwko niemu zarzuty na podstawie tego artykułu. Trybunał, kończąc rozważania w zakresie tego punktu, podkreśla, że ustawodawca ma swobodę w realizacji celów wynikających z art. 69 Konstytucji.

W kolejnym punkcie uzasadnienia prawnego wyroku Trybunał przedstawił, jakie świadczenia dla osób z niepełnosprawnościami oraz ich opiekunów są zagwarantowane w ustawach oraz jakie funkcje te świadczenia pełnią. Warto wskazać jednak na bardziej szczegółowe aspekty tego punktu, czyli wyliczenia finansowe. Trybunał Konstytucyjny powołał się na dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i wykazał, że w 2010 roku doszło do wzrostu liczby świadczeń pielęgnacyjnych względem 2009 roku, i podkreślił nawet, że w znacznym stopniu odsetek wypłat wzrósł. Było to spowodowane zniesieniem progu dochodowego. Z tych danych wynika, że na przestrzeni kilku lat — od 2010 do 2012 — doszło do wzrostu liczby świadczeń pielęgnacyjnych, a co za tym idzie — do wzrostu wydatków budżetowych. Trybunał przypomina również, że w 2012 wprowadzono nowelizację ustawy o świadczeniach rodzinnych, mającą za zadanie dostosować system pomocy skierowany do rodziców osób z niepełnosprawnościami do budżetowych możliwości państwa. Trybunał wskazał trzy rodzaje wypłacanych świadczeń dla tej grupy: specjalny zasiłek opiekuńczy (na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych), świadczenie pielęgnacyjne (na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych) oraz zasiłek dla opiekuna (na podstawie ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów). Trybunał Konstytucyjny wylicza również, ile osób w 2013 i 2014 roku pobierało świadczenia pielęgnacyjne i specjalne zasiłki opiekuńcze oraz jakie niosło to obciążenia dla budżetu państwa. Ponadto Trybunał prezentował cele specjalnego zasiłku opiekuńczego i świadczenia pielęgnacyjnego — mają za zadanie wspierać finansowo osoby ze względu na zwiększone wydatki, jakie trzeba ponieść przy utrzymaniu członka rodziny; mają one również pełnić funkcję rekompensaty za dochód, który traci opiekun osoby z niepełnosprawnością ze względu na odejście z pracy lub jej brak, podjęte na rzecz opieki.

Odniesienie do zarzutów niekonstytucyjności, które wskazała grupa posłów w swoim wniosku, Trybunał Konstytucyjny zaczyna od oceny art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych pod kątem jego zgodności z art. 69 Konstytucji. Trybunał charakteryzował specjalny zasiłek opiekuńczy jako wsparcie pośrednio realizowane do osoby z niepełnosprawnością, które jest udzielane bezpośrednio opiekunowi takiej osoby. Podkreśla też, że gwarancje wynikające z art. 69 Konstytucji muszą przekładać się na rzeczywiste i efektywne wsparcie dla grupy osób z niepełnosprawnościami. Trybunał charakteryzował specjalny zasiłek opiekuńczy jako formę subsydiarną udzielenia wsparcia oraz stwierdzał, że wsparcie od państwa w formie finansowej nie może być oczekiwane jako podstawowe źródło,

mające zaspokoić opiekę i pomoc osobom z niepełnosprawnościami, niemogącym samodzielnie egzystować.

Kolejny punkt uzasadnienia prawnego to ocena zgodności z art. 2 Konstytucji art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Według grupy posłów niekonstytucyjność tej regulacji wynika z naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej i zasady równości. Trybunał stwierdził, że artykuł tej ustawy tworzy warunek eliminujący, którego skutkiem jest ograniczenie liczby osób pobierających zasiłek — ogranicza się część opiekunów osób z niepełnosprawnościami uprawnionych do jego pobierania. Po raz kolejny podkreśla się również, że kryterium dochodowe powinno uwzględniać całościową sytuację majątkową danej rodziny, a nie odnosić się tylko do dochodów. Ponadto Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że wsparcie ma charakter uzupełniający (pomocniczy), a pomoc jest subsydiarna. Ocena zgodności art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych kończy się uznaniem, że jest on zgodny z art. 2 Konstytucji, czyli z zasadą sprawiedliwości społecznej. Według Trybunału kryterium dochodu nie jest niesprawiedliwe oraz nie jest obarczone znamieniem przypadkowości, a co więcej, nie łamie zasady sprawiedliwości społecznej, ponieważ gwarantuje pomoc władz publicznych dla osób w trudnej sytuacji majątkowej.

W szóstym punkcie swojego uzasadnienia prawnego Trybunał odniósł się do niezgodności art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i orzekł, że nie zachodzi niezgodność tego artykułu ustawy z przepisem Konstytucji. Po pierwsze, według Trybunału, zasada sprawiedliwości społecznej uzasadnia ograniczenie kategorii podmiotów podobnych za pomocą kryterium dochodowego; również racjonalizacja wydatków budżetowych przeznaczanych na świadczenia opiekuńcze pozwala zastosować wyjątek od zasady równego traktowania. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że konstytucyjne uzasadnienie ma obniżenie wydatków budżetowych, ze względu na równowagę budżetu i prawidłowy stan finansów publicznych, co pozwala na wprowadzenie kryterium dochodowego. Powołał się również na dane, według których w latach 2010–2012 wydatki budżetowe na świadczenia pielęgnacyjne wzrosły o ponad 3,3 mld złotych, oraz stwierdził, że celem zmian w systemie świadczeń opiekuńczych była właśnie racjonalizacja wydatków budżetowych i liczby osób, które mają prawo do świadczeń.

W kwestii zgodności art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 32 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność w zakresie różnicowania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego dla osób, które sprawują opiekę nad dorosłą osobą z niepełnosprawnością, ze względu na moment powstania niepełnosprawności. Trybunał na wstępie tego punktu uzasadnienia prawnego wskazał istotę zasady równości wobec prawa, wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji; w myśl tej zasady wszyscy adresaci norm prawnych, którzy charakteryzują się relewantną cechą, muszą być traktowani jednakowo. Co ważne, Trybunał nie

zgodził się z zarzutem wnioskodawców, jakoby ograniczenie świadczenia pielęgnacyjnego przez kryterium wieku powstania niepełnosprawności było niezgodne z Konstytucją. Stwierdził, że takie kryterium nie narusza zasady równości w aspekcie różnicowania prawa do ubiegania się o świadczenia pielęgnacyjne w myśl podziału na dwie kategorie opiekunów. Trybunał nie znalazł jednak konstytucyjnego uzasadnienia dla zastosowania art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych jako możliwego kryterium, za pomocą którego różnicuje się beneficjentów względem prawa do świadczeń opiekuńczych. Według Trybunału, po przekroczeniu granicy wieku dającej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, czyli ukończeniu 18 bądź 25 roku życia (jeśli osoby są w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej), istnieje jedna grupa podmiotów podobnych — są to opiekunowie dorosłych osób z niepełnosprawnościami.

Trybunał Konstytucyjny wyróżnił jako skutek tego wyroku stan prawny, w którym ustawodawca musi traktować opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami jako podmioty tej samej klasy, a co za tym idzie — nie może traktować odmiennie osób w tej grupie. Trybunał wskazał, że w celu wykonania wyroku ustawodawca musi podjąć działania, których skutkiem będzie równe traktowanie opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami. Co istotne, pozostawione są dla ustawodawcy margines swobody oraz dowolność w wyborze modelu ustalenia świadczeń dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami. Ponadto, przy realizacji tego działania Trybunał nakazał ustawodawcy wziąć pod uwagę możliwości budżetu państwa i uszanować prawa nabyte (w poprawny sposób) osób, które korzystają obecnie ze świadczeń. Warto również podkreślić, że Trybunał oznajmił, iż skutkiem wejścia w życie tego wyroku nie będzie uchylenie uznanego za niezgodny z Konstytucją art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, co więcej, skutkiem nie jest też uchylenie dotychczasowych decyzji, które przyznały świadczenia, oraz że opiekunowie dorosłych osób z niepełnosprawnościami nie mogą wykorzystać tego wyroku jako żądania do otrzymania świadczenia. Trybunał zaznaczył, że tylko jedna część normy, która jest zawarta w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, jest niekonstytucyjna oraz że ten stan może naprawić tylko ustawodawca, działający bez zbędnej zwłoki.

Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego

Na wstępie warto pochylić się nad stanowiskami, które przed Trybunałem Konstytucyjnym zaprezentowali Marszałek Sejmu oraz Prokurator Generalny. Najistotniejsza wydaje się pewna różnica, która występuje między pismami Marszałka Sejmu a pismem Prokuratora Generalnego. Prokurator wskazał, że nie można obciążać osób, które znajdują się w trudnej sytuacji, na rzecz powstrzymywania nadmiernego obciążenia wydatków publicznych; natomiast Marszałek Sejmu uznał, że konstytucyjna wartość zachowania równowagi budżetowej i zapobiega-

nia nadmiernemu zadłużaniu państwa jest ważniejsza. Mamy zatem do czynienia w tym przypadku z argumentami finansowymi, które mogą być odebrane negatywnie przez grupę osób z niepełnosprawnościami, ze względu na patrzeć na ich trudną sytuację przez pryzmat budżetu państwa.

W związku z powyższym uzasadnieniem możemy zastanowić się, czy jest ono upokarzające dla grupy opiekunów osób z niepełnosprawnościami i ich podopiecznych. Izraelski filozof A. Margalit zdefiniował upokorzenie jako „każde zachowanie lub stan, które dają uzasadniony powód, by osoba, która ich doznała, mogła uznać, że jej szacunek do samej siebie został zraniony”²². Ponadto według Margalita w społeczeństwie przyzwoitym, czyli pozbawionym instytucji mających możliwości upokarzania obywateli, nie może dochodzić do upokarzania osób²³.

Przez pryzmat tej definicji za upokarzające można uznać części treści pism stron, które wzięły udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, oraz części uzasadnienia prawnego, a ponadto faktyczne skutki wyroku, czyli brak jego realizacji. Trybunał Konstytucyjny w swoim uzasadnieniu prawnym posługuje się głównie językiem prawniczym, czyli takim, który jest używany do komunikacji w doktrynie prawniczej i posiada własny system pojęciowy²⁴. Użycie takiego języka, pomimo zaadresowania wyroku do ustawodawcy, nie czyni go przystępnym dla pozostałych zainteresowanych sprawą, w tym opiekunów osób z niepełnosprawnościami. Ponadto Trybunał odnosił się również do argumentów finansowych, co mogło wywrzeć wrażenie przedmiotowego traktowania grupy osób z niepełnosprawnościami, ze względu na stwierdzenie, że wyższą wartość ma równowaga budżetowa niż pomoc dla społeczności w trudnej sytuacji. Warto przytoczyć pewne wyrażenia użyte przez Trybunał, takie jak:

Państwo powinno gwarantować pomoc, dzięki której osoby niepełnosprawne będą mogły funkcjonować w społeczeństwie przynajmniej na poziomie minimum umożliwiającego ich egzystencję. Nie jest to jednak równoznaczne z nałożeniem na organy władzy publicznej obowiązku stworzenia materialnych podstaw bytowania tych osób w takim wymiarze, jaki będzie spełniał wszelkie ich potrzeby

czy

Dążenie do obniżenia wydatków budżetowych związanych z wypłacaniem świadczeń rodzinnych, w tym świadczeń opiekuńczych, należy uznać za cel mający swoje konstytucyjne uzasadnienie. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zachowanie równowagi budżetowej oraz właściwego stanu finansów publicznych jest wartością konstytucyjną [...].

Te wyrażenia potwierdzają uprzedmiotawiający sposób ważenia wartości konstytucyjnych przez Trybunał Konstytucyjny i stosowanie języka prawniczego, niedostosowanego do grupy odbiorców. Zawarcie w swojej argumentacji stwier-

²² A. Margalit, *Upokorzenie*, przeł. K. Liszka, „Prace Kulturoznawcze” 24, 2020, nr 1, s. 85.

²³ *Ibidem*, s. 86.

²⁴ A. Bator, *język prawniczy*, [hasło w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, Warszawa 2016, s. 109.

dzeń, w których myśl wartość zachowania równowagi budżetowej i zapobiegania nadmiernemu zadłużaniu państwa jest ważniejsza niż wsparcie grupy osób z niepełnosprawnościami, może prowadzić do poczucia upokorzenia w tej grupie. Takie stwierdzenia pojawiają się w piśmie Marszałka Sejmu oraz w uzasadnieniu prawnym Trybunału Konstytucyjnego.

Nierealizowanie wyroku, zwłaszcza w ciągu siedmiu lat od jego wydania, również może tworzyć stan upokorzenia w grupie opiekunów osób z niepełnosprawnościami oraz ich podopiecznych. Wynikać to może z poczucia, że nie ma woli politycznej, aby doprowadzić do równości wśród opiekunów osób z niepełnosprawnościami poprzez wykonanie wyroku. Nawet mimo zmiany rządu nie podjęto odpowiednich kroków, co może dodatkowo frustrować tę grupę. Z kolei ze względu na brak siły nacisku politycznego i poparcia większości społeczeństwa reakcją na takie upokorzenie są protesty domagające się realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Już w 2015 roku doszło do protestu, którego głównym żądaniem była realizacja wyroku Trybunału²⁵, kolejny protest odbył się w 2018 roku.

W postępowaniu związanym z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie świadczeń pielęgnacyjnych istniała możliwość podjęcia strategicznej litygacji²⁶. Nie doszło do niej jednak, żadna organizacja społeczna nie zabrała głosu jako przyjaciel sądu. Warto zwrócić uwagę również na fakt, że sprawę zainicjowała grupa posłów w swoim wniosku, nie miała ona wcześniejszego biegu w sądach powszechnych, nie została również zgłoszona w trybie skargi konstytucyjnej. Należy podkreślić, że grupa osób, której dotyczy ten wyrok, nie ma pełnego wsparcia opinii publicznej, ogromnej mobilizacji społecznej czy siły politycznej, a ponadto nie jest liczna²⁷. Nawiązując do elementów definiujących strategiczną litygację, wspominanych wcześniej, należy stwierdzić, że zabrakło możliwości mobilizacji społeczeństwa i szans na dokonanie politycznej reformy. Warto również podkreślić, że ze strony składu sędziowskiego nie pojawiła się wola dokonania istotnej zmiany czy wywarcia nacisku na ustawodawcę — w skutkach wyroku podkreślono swobodę decyzyjną ustawodawcy w zakresie dokonywania zmian w myśl uznania niekonstytucyjności części normy jednego z artykułów podawanych w wątpliwość przez grupę posłów.

Warto spojrzeć na realizację tego wyroku również pod kątem obecnych czasów populizmu²⁸. Problem relacji populizmu i praw socjalnych opisują K. Kocemba i M. Stambulski, którzy wysuwają wniosek, iż objęcie władzy przez populistów

²⁵ *Protest opiekunów osób niepełnosprawnych*, <https://www.radiomaryja.pl/informacje/protest-opiekunow-osob-niepelnosprawnych-2/> (dostęp: 25.08.2021).

²⁶ P. Brzuszczyk, K. Ferenc, *op. cit.*, s. 61

²⁷ K. Gledhill, M. Ramsden, *op. cit.*, s. 30

²⁸ I. Krastev, *The populist moment*, <https://www.eurozine.com/the-populist-moment/> (dostęp: 25.08.2021).

skutkowało zwiększeniem nakładów na politykę socjalną²⁹. Od 1 października 2019 roku pojawiła się możliwość pobierania świadczenia z programu „500 plus dla niepełnosprawnych”, po ukończeniu osiemnastego roku życia³⁰, trzeba jednak zwrócić uwagę na to, że większe wydatki na transfery socjalne nie przełożyły się na realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie świadczeń pielęgnacyjnych, mimo pewnych dodatkowych świadczeń, takich jak wskazane wcześniej „500 plus dla niepełnosprawnych”. Ponadto, jak informuje Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, większość postulatów ze strajku, który odbył się w 2018 roku, nie zostało zrealizowanych³¹. Można zatem wyprowadzić wniosek, że zwiększenie nakładów na politykę socjalną przez populistów nie przekłada się ani na realizację postulatów opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami, ani na realizację wyroku Trybunału. Trzeba jednak podkreślić, że pewne nowe świadczenia społeczne są skierowane również do osób z niepełnosprawnościami. W pierwszej części artykułu wskazana została liczebność grupy osób z niepełnosprawnościami. Ta społeczność nie stanowi dużej części społeczeństwa, jest to w zasadzie mniejszość, co może przekładać się na brak większego zainteresowania populistów ze względu na brak możliwości zdobycia korzyści w postaci znaczącego poparcia wyborczego ze strony tej grupy. Potwierdza to również zmniejszone możliwości wywierania nacisku politycznego przez tę grupę, wskazane wyżej.

Podsumowując: czasy rządów populistów nie przyczyniły się do realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z października 2014 roku, chociaż przyczyniają się one do dodatkowego wsparcia finansowego dla grupy osób z niepełnosprawnościami. Analiza uzasadnienia prawnego Trybunału Konstytucyjnego i pisma Marszałka Sejmu prowadzą do wniosku, że opiekunowie dorosłych osób z niepełnosprawnościami mają prawo czuć się upokorzeni argumentacją finansową zawartą w tych aktach prawnych. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym nie skorzystano z możliwości przeprowadzenia strategicznej litygacji, co wynikało z niewystarczającej siły narracyjnej i braku możliwości nacisku politycznego. Wydaje się, że jedyną możliwością walki o swoje prawa dla osób z niepełnosprawnościami są protesty, które mogą uświadomić społeczeństwu problemy, z którymi zmagają się grupa, i wywierać nacisk na władze publiczne w celu realizacji jej postulatów.

²⁹ K. Kocemba, M. Stambulski, *Populizm a polityka praw człowieka*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 31, 2020, s. 149–153.

³⁰ G. Ordak, *500 plus także dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych*, https://www.prawo.pl/kadry/kto-moze-ubiegac-sie-o-500-plus-dla-opiekunow-doroslych-osob,509400.html?_ga=2.201541713.1985093258.1626717957-359898959.1626717957 (dostęp: 25.08.2021).

³¹ A. Jędrzejczyk, *Wersja wpisu 21 postulatów protestujących osób z niepełnosprawnościami i ich rodziców — rok po strajku z dnia śr., 26/05/2021 - 15:12*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/15141/revisions/15192/view> (dostęp: 25.08.2021).

Bibliografia

- Belza M., Prysak D., „Upokorzona” codzienność osób niepełnosprawnych, „Parecja. Czasopismo Forum Młodych Pedagogów przy Komitecie Nauk Pedagogicznych PAN” 2014, nr 2.
- Brzuszcak P., Ferenc K., *Udział organizacji pozarządowych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 17, 2014, nr 24.
- Gledhill K., Ramsden M., *Defining Strategic Litigation*, „Civil Justice Quarterly” 407, 2019, nr 4.
- Kocemba K., Stambulski M., *Populizm a polityka praw człowieka*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 31, 2020.
- Krastev I., *The populist moment*, <https://www.eurozine.com/the-populist-moment/>.
- Margalit A., *Upokorzenie*, przeł. K. Liszka, „Prace Kulturoznawcze” 24, 2020, nr 1.
- Rybczyńska J.A., Płoska-Pecio M., *Działania prawne w interesie publicznym (litygacja strategiczna) jako forma działania organizacji ochrony praw człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K. Politologia” 12, 2005.
- Wiśniewska P., *Oblicza populizmu grupy Europa Wolności i Demokracji Bezpośredniej*, [w:] *Autorytarny populizm w XXI wieku. Krytyczna rekonstrukcja*, red. F. Pierzchalski, B. Rydliński, Warszawa 2017.
- Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, Warszawa 2016.

Akty prawne, orzeczenia

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.
- Pismo Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2013 roku — skutki finansowe, DSR-III-071-1-3-LS/ 3/13.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. z 2003 r. Nr 228, poz. 2255.
- Stanowisko Prokuratora Generalnego, PG VIII TK 106/13.
- Stanowisko Sejmu, BAS-WPTK-2249/13.
- Wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przedstawionych poniżej przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r. poz. 1548).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 roku, sygn. akt K 38/13, Dz.U. z 2014 r. poz. 1443.

Źródła internetowe

- Bakalarczyk R., *Opiekunowie nadal bez realizacji wyroku TK i w obliczu dramatu pandemii*, <https://krytykapolityczna.pl/kraj/opiekunowie-nadal-bez-realizacji-wyroku-tk-i-w-obliczu-dramatu-pandemii/>.
- Ile jest osób z niepełnosprawnościami w Polsce?*, <https://www.gov.pl/web/popcowsparcie/ile-jest-osob-z-niepelnosprawnosciami-w-polsce>.
- Greniuk A., Przybyszewski T., *Protest w Sejmie. Kalendarium. Dzień po dniu*, <http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/650943>.
- Jędrzejczyk A., *Wersja wpisu 21 postulatów protestujących osób z niepełnosprawnościami i ich rodziców — rok po strajku z dnia śr., 26/05/2021 - 15:12*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/15141/revisions/15192/view>.
- Jurkiewicz K., *Jarosław Kaczyński w Sosnowcu: Nowa elita już nie pracuje dla wrogów. Ci, którzy pracują, będą napiętnowani. Polska Państwem Dobrobytu*, <https://dziennikzachodni.pl/ja-roslaw-kaczynski-w-sosnowcu-nowa-elita-juz-nie-pracuje-dla-wrogow-ci-ktorzy-pracuja-beda-napietnowani-polska-panstwem/ar/c1-14485621>.

- Ordak G., *500 plus także dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych*, https://www.prawo.pl/kadry/kto-moze-ubiegac-sie-o-500-plus-dla-opiekunow-doroslych-osob,509400.html?_ga=2.201541713.1985093258.1626717957-359898959.1626717957.
- Piotrowski M., *Sytuacja Osób Niepełnosprawnych na rynku pracy — wzrost zatrudnienia i formy wsparcia*, <https://www.pfron.org.pl/aktualnosci/szczegoly-aktualnosci/news/sytuacja-osob-niepelnosprawnych-na-ryнку-pracy-wzrost-zatrudnienia-i-formy-wsparcia/>.
- Posłanka PiS: państwo doloży wszelkich starań, żeby edukować młodzież, która nie wie, co robi na ulicach, <https://tvn24.pl/polska/protesty-po-orzeczeniu-tk-ws-aborcji-poslanki-pis-o-edukowaniu-mlodziezy-ktora-nie-wie-co-robi-na-ulicach-4733431>.
- Protest opiekunów osób niepełnosprawnych, <https://www.radiomaryja.pl/informacje/protest-opiekunow-osob-niepelnosprawnych-2/>.
- Różański M., *Kolejny protest. Tym razem opiekunów osób dorosłych*, <http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/181182>.
- Protestujący chcieli wywiesić baner w Sejmie. Interwencja Straży Marszałkowskiej, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/protestujacy-chcieli-wywiesic-baner-w-sejmie-interwencja-strazy-marszalkowskiej/pnsw7ej>.
- Protestujący w Sejmie dostali zakaz korzystania z wind. Ograniczono też dostęp do łazienki, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,23454634,protestujacy-w-sejmie-dostali-zakaz-korzystania-z-wind-ograniczono.html>.
- Zasiłki dla opiekunów niepełnosprawnych jak węzeł gordyjski. Nowy protest, stare zaszłości, <https://tvn24.pl/polska/protest-opiekunow-niepelnosprawnych-w-sejmie-postulaty-ra830809-2360987>.