

Prawo moralności publicznej, czyli o obowiązkach pozytywnych państwa po wyroku TK w sprawie K 1/20

1. Do napisania artykułu skłoniło mnie kilka okoliczności. Pierwszą jest wyrok TK z 22.10.2020 r., K 1/20¹. Zaznaczam, że nie podejmuję analizy tego rozstrzygnięcia i jego skutków prawnych. Wyrok ten stanowi kanwę do rozważań dotyczących obowiązków pozytywnych państwa wobec dzieci ze szczególnymi potrzebami. Drugą są dane statystyczne za 2020 r., które wskazują na poważny kryzys demograficzny w Polsce². Wprawdzie powyższy wyrok jest ukierunkowany na ochronę życia od poczęcia, to paradoksalnie może być dodatkowym czynnikiem negatywnie oddziałującym na dzietność w Polsce. Trzeci powód dotyczy poziomu publicznej pomocy udzielanej dzieciom z niepełnosprawnością oraz kondycji legislacji dotyczącej pomocy społecznej.

2. Sformułowanie: prawo moralności publicznej, ujmuję w charakterze przedmiotowym i jest ono „refleksem” nie tyle wyroku K 1/20, choć ten dotyczy problemu moralnego, co przede wszystkim konstytucyjnej regulacji praw socjalnych i międzynarodowej ochrony dzieci z niepełnosprawnością. Przemawiają za tym następujące argumenty.

Po pierwsze, ustrojodawca nie określa Rzeczypospolitej Polskiej mianem państwa socjalnego lub państwa opiekuńczego (*welfare state*). Mimo to fundament ustroju państwa opiera się na zasadzie sprawiedliwości społecznej³ i zasa-

¹ OTK ZU 2021, poz. 4, wraz z glosami: A. Gliszczyńskiej-Grabias i W. Sadurskiego (*The Judgment That Wasn't (But Which Nearly Brought Poland to a Standstill) 'Judgment' of the Polish Constitutional Tribunal of 22 October 2020, K1/20*, *European Constitutional Law Review* 2021, nr 1) oraz A. Rakowskiej-Treli (*Wyrok czy „niewyrok”. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22.10.2020 r., K 1/20, dotyczącego możliwości przerywania ciąży*, *Przeгляд Sądowy* 2021, nr 6).

² W 2019 r. przyrost naturalny wynosił (-34,8) tys. i był najniższy w historii, w tym samym roku urodziło się 375,00 tys. dzieci, zaś w 2018 r. – 388,2 tys.; w 2017 r. – 402,00 tys.; w 2016 r. – 382,3 tys.; w 2015 r. – 369,3 tys.; w 2014 r. – 375,2 tys. Poziom urodzeń z 2019 r. porównywalny jest z 2006 r. – 374,2 tys., ale przyrost naturalny był dodatni i wyniósł 4,5 tys.; w 2000 r. – 378, 3 tys. i przyrost 10,3 tys. – zob. *Rocznik Demograficzny*, Główny Urząd Statystyczny 2020, s. 26.

³ W orzecznictwie TK utrwalił się pogląd, że zasada sprawiedliwości społecznej „kreuje obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji

dzie pomocniczości⁴, których rozwinięciem jest rozbudowany katalog praw socjalnych i norm programowych w rozdziale II Konstytucji⁵. Prawa socjalne i ich ustawowa implementacja wyrażają stosunek państwa do osób, które doświadczają poważanych trudności (trwałych czy przejściowych). Są też wyrazem moralności publicznej⁶, której „publiczny” charakter nakazuje wiązać ją z państwem i jego instytucjami⁷. Wprawdzie moralność publiczna jest pojęciem trudnym do zdefiniowania i rzadko gości na wokandzie Trybunału Konstytucyjnego. Również w nauce prawa niewiele miejsca poświęca się wyjaśnieniu tego terminu. Jak zauważa J. Podkowik: „W doktrynie moralność publiczną rozumie się zwykle jako zespół reguł postępowania, powszechnie akceptowanych w zachowaniach indywidualnych i zbiorowych, opartych na uznanym w naszym społeczeństwie rozumieniu moralności, czy po prostu – jako normy moralne uznane w polskim społeczeństwie odnoszące się do stosunków międzyludzkich. Jak twierdzi K. Wojtyczek, obejmują one normy życia publicznego i zachowań publicznych, a także relacji międzyludzkich ze sfery prywatności. Przesłanka moralności publicznej, jak dodaje L. Garlicki, pozwala na takie ingerencje w status jednostki, które powszechnie uznaje się za przynoszące szkody społeczne, ponieważ Konstytucja nie może narzucać obywatelom określonego kodeksu moralnego”⁸.

Po drugie, sąd konstytucyjny nie jest uprawniony do wydawania osądów moralnych, zaś sędziowie nie są „mułkami zachodu”⁹, ponieważ posiadają wyłączną kompetencje do rozwiązywania sporów prawnych opartych na normach konstytucyjnych. Normy konstytucyjne są jednak osadzone w wartościach i nasycone polityką¹⁰, co pozwala na ich wykorzystywanie do rozwiązywania sporów prawnych obarczonych mocnym ładunkiem politycznym, moralnym, społecznym. Problem ten nie dotyczy tylko Polski, ma on wymiar uniwersalny i jest też obecny w systemie zdekoncentrowanej kontroli, której konkretny charakter nie

i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego” (wydany w pełnym składzie wyrok TK z 19.12.2012 r., K 9/12, OTK ZU 2012, nr 11, poz. 136).

⁴ TK zaliczył zasadę pomocniczości do jądra tożsamości konstytucyjnej – zob. wydany w pełnym składzie wyrok TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK ZU 2010, nr 9, poz. 110. Szerzej na temat znaczenia zasady pomocniczości w orzecznictwie TK i innych sądów zob. M. Piechowiak, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2020.

⁵ Zob. I. Sierpowska, *Zasada pomocniczości w pomocy społecznej*, Przegląd Prawa i Administracji 2009, t. LXXIX, s. 205–207.

⁶ O moralności jest mowa w Konstytucji aż sześć razy, zaś moralność publiczna jest m.in. przesłanką limitującą konstytucyjne prawa i wolności (art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 2, art. 53 ust. 3 i ust. 5, art. 72 ust. 1, art. 85 ust. 3 Konstytucji).

⁷ D. Lis-Staranowicz, W. Guzewicz, *Freedoms and Rights Versus Public Morals: Notes on Constitutional Practice in Poland*, Baltic Journal of Law & Politics 2019, vol. 12, s. 150–152.

⁸ J. Podkowik, *Moralność publiczna jako przesłanka ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw*, PiP 2019, nr 8, s. 23–24.

⁹ A. Scalia, *Mullahs of the west: judges as moral arbiters*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 2009, s. 16.

¹⁰ A. Grabowski, *W stronę postpozytywizmu prawniczego. Szkic z metodologii prawnoznawstwa*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2011, vol. CCCXII, s. 147–161.

pozwała na inicjowanie postępowań przez polityków i partie polityczne¹¹. Mimo to problem np. aborcji wielokrotnie gościł na wokandzie Sądu Najwyższego USA, który krok po kroku zmieniał swoje stanowisko wobec prawa do życia i prawa do przerywania ciąży, ważąc racje zwolenników i przeciwników. Jako że wyrok K 1/20 dotyczy aborcji, to ma wymiar nie tylko prawny, ale również moralny.

Po trzeciej, w stanie prawnym, jaki obowiązywał przed wyrokiem, matka (rodzice) dysponowała ograniczoną wolnością wyboru, ponieważ mogła podjąć trudną moralnie decyzję o zakończeniu ciąży w sytuacji wskazującej na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu. Po wyroku K 1/20 w wypadku aborcji z powodów embriopatologicznych trzeba traktować płód obciążony poważnymi wadami rozwojowymi jak dziecko z niepełnosprawnością, które znajduje się pod ochroną prawa i państwa. Zakres tej ochrony przybiera postać kwalifikowaną, ponieważ: a) w świetle wyroku TK matka jest zobowiązana do urodzenia, a ona sama ma prawo do szczególnej pomocy państwa przed i po urodzeniu (art. 71 ust. 2 Konstytucji); b) dotyczy dziecka, a więc podmiotu, którego prawa pozostają pod ochroną państwa (art. 72 ust. 1 zd. 1 Konstytucji); c) dotyczy osoby z niepełnosprawnością, otoczonej pomocą państwa (art. 69 Konstytucji); d) dotyczy członka rodziny, który znajduje się w trudnej sytuacji społecznej, mającego prawo do szczególnej opieki państwa (art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji); e) dotyczy dziecka, które ma prawo do szczególnej opieki zdrowotnej (art. 68 ust. 3 Konstytucji)¹²; f) ochrona wynika z zasady sprawiedliwości społecznej i zasady pomocniczości¹³. Ta złożona i wielowarstwowa ochrona konstytucyjna przekłada się, moim zdaniem, na wzmocniony efekt pozytywnych obowiązków państwa wobec dzieci z niepełnosprawnością i ich rodzin¹⁴.

Przez obowiązki pozytywne państwa rozumiem środki o charakterze prawnym i materialnym, proceduralnym i instytucjonalnym, które „wymagają działania ze strony państwa, jego zaangażowania i aktywności. Wśród nich moż-

¹¹ *Rode v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973). Przez lata TK nie zdecydował się wypracować linii orzeczniczej, pozwalającej mu na unikanie rozstrzygnięcia „trudnych” politycznie spraw, które należą do właściwości ustawodawcy.

¹² Szerzej zob. K. Miastkowska-Daszkiwicz, *Konstytucyjne i międzynarodowe standardy ochrony dziecka w sferze zdrowia fizycznego i psychicznego*, [w:] *Administracyjnoprawna ochrona dziecka. Ochrona dobrostanu psycho-somatycznego*, red. K. Mełgęś, K. Miastkowska-Daszkiwicz, J. Pacian, Toruń 2018, s. 22–25.

¹³ Znajduje to również potwierdzenie w zasadzie pomocniczości, według której: „Podjęcia działań przez władze publiczne można oczekiwać wtedy, gdy sama osoba oraz członkowie jej rodziny nie są w stanie zapewnić wsparcia niepełnosprawnemu. Społeczeństwo może przy tym uzależniać udzielenie swojego wsparcia od tego, czy osoby obowiązane do troski o dzieci, niepełnosprawnych czy osoby w podeszłym wieku same podjęły uprzednio niezbędne działania. Dopiero gdy nie ma takiej obiektywnej możliwości, współobywatele, w imię solidaryzmu społecznego, mogą być zobowiązani do zapewnienia pomocy jednostkom czy nawet całym rodzinom. W każdym jednak razie społeczeństwo nie może być angażowane w wypadku, gdy czyjaś zwykła, roztropna troska o własne sprawy życiowe byłaby wystarczająca” – wyrok TK z 21.10.2014 r., K 38/13, OTK ZU 2014, nr 9, poz. 104.

¹⁴ Szerzej M. Florczak-Wątor, *Obowiązki ochronne państwa w świetle Konstytucji RP i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2018, s. 116 i n.

na wyróżnić takie, które służą urzeczywistnianiu (zapewnieniu) praw i wolności jednostki, oraz takie, które służą ich ochronie. Te pierwsze mają charakter prewencyjny, często ułatwiają, a niekiedy wręcz umożliwiają korzystanie przez jednostkę z przysługujących jej praw¹⁵. Pozytywne obowiązki państwa wobec osób z niepełnosprawnością, w szczególności wobec niepełnosprawnych dzieci i ich rodzin są wyrazem moralności publicznej, a regulacje prawne określam prawem moralności publicznej. Z pozytywnymi obowiązkami państwa wiąże się pytanie o konstytucyjny poziom udzielanej przez ustawodawcę publicznej pomocy, ochrony i opieki¹⁶.

3. Poszukując odpowiedzi na postawione pytanie, należy stwierdzić, że z jednej strony Konstytucja wprost nie stanowi o zakresie i poziomie pozytywnych obowiązków państwa – pozostawia ustawodawcy określenie np. minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę¹⁷, maksymalnej normy czasu pracy, zakresu i form prawa do zabezpieczenia społecznego lub zakresu świadczeń zdrowotnych. Z drugiej strony stanowi o nienaruszalności istoty konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Koncepcja nienaruszalnego rdzenia praw i wolności opiera się na tezie, że „w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności”¹⁸. Nakaz zachowania istoty praw socjalnych, zdaniem TK, obejmuje minimalny zakres potrzeb człowieka i w obszarze tych minimalnych potrzeb można dochodzić praw socjalnych przed sądem konstytucyjnym¹⁹. Rów-

¹⁵ Szerzej M. Florczak-Wątor, *Konstytucja jako źródło obowiązków państwa wobec obywatela*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2018, nr 1, s. 121; M. Jankowska-Gilberg, *Zakres obowiązków pozytywnych państwa na tle aktualnego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego*, vol. VII, A.D. MMIX, s. 39.

¹⁶ L. Bakiera, Ż. Stelter, *Rodzicielstwo z perspektywy rodziców dziecka pełnosprawnego i niepełnosprawnego intelektualnie*, *Roczniki Socjologii Rodziny* 2010, vol. XX, s. 131–151.

¹⁷ „Przywołać w tym miejscu należy art. 65 ust. 4 Konstytucji, który stanowi, że minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa. Tym bardziej więc poziom innych świadczeń, w tym także świadczeń będących przedmiotem obecnie rozpatrywanej przez Trybunał sprawy nie może być określony ponadustawowo. Prowadzi to do jednoznacznego wniosku, że w polskim systemie konstytucyjnym gwarancje minimalnego poziomu świadczeń związanych ze standardem pracy określa ustawa, a nie Konstytucja” – wyrok TK z 4.10.2005 r., K 36/03 (OTK ZU 2005, nr 9, poz. 98); „Z Konstytucji wynika obowiązek zagwarantowania minimalnego poziomu uprawnień związków zawodowych składających się na istotę wolności związkowych i umożliwiających obronę praw pracowniczych oraz współpracę z pracodawcami, a jednocześnie nakaz zapewnienia równowagi interesów związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji” – wyrok TK z 28.09.2006 r., K 45/04, OTK ZU 2006, nr 8, poz. 111.

¹⁸ Zamiast wielu zob. wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3.

¹⁹ Zamiast wielu zob. wyrok TK z 18.10.2017 r., K 27/15, OTK ZU 2017, poz. 74; zob. też wyroki TK: z 31.03.2015 r., U 6/14, OTK ZU 2015, nr 3, poz. 34; z 17.05.2006 r.,

niez zasada sprawiedliwości społecznej, na którą składa się tzw. sprawiedliwość wyrównawcza, zawiera w sobie „minimalne – progowe – kryteria rozwiązań prawnych, które muszą być respektowane przez ustawodawcę regulującego stosunki społeczne wkraczające w sferę interesów jednostki”²⁰. Pojawia się pytanie, czy zakres pozytywnych obowiązków państwa wobec dzieci z poważną niepełnosprawnością obejmuje minimum, czy też można, w świetle postanowień Konstytucji i zobowiązań międzynarodowych, wytyczyć inną miarę.

4. O niepełnosprawności bezpośrednio traktuje art. 69 Konstytucji, w myśl którego: „Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej”. Przyjmuje się, że sprawiedliwość wyrównawcza jest elementem składowym *ratio legis* tego przepisu. „W tym aspekcie art. 69 konkretyzuje powinność płynącą z zasady sprawiedliwości społecznej”²¹. Przyjmuje się także, że art. 69 Konstytucji jest normą programową, nie jest źródłem prawa podmiotowego, a pomoc państwa ma charakter subsydiarny, ponieważ nie ponosi ono pełnej odpowiedzialności za stworzenie warunków egzystencji osób niepełnosprawnych²². Taka osoba może oczekiwać podjęcia działań przez państwo tylko wtedy, gdy ani ona, ani członkowie jej rodziny nie są w stanie zaspokoić jej potrzeb.

Pozytywne obowiązki państwa, jak słusznie zauważył TK w sprawie dotyczącej egzaminu na prawo jazdy, służą aktywizacji osób z niepełnosprawnością i ich usamodzielnieniu²³. W tym wyroku sąd konstytucyjny wyszedł, jak się wydaje, poza koncepcję realizacji pozytywnych obowiązków na minimalnym poziomie – uznał, że pomoc musi być efektywna i nie może być pozorna²⁴. Aby ustalić, czy pomoc jest na odpowiednim poziomie, należy poddać ją całościowej ocenie i wówczas może się okazać, że jest ona niewystarczająca, choć oceny pojedynczych rozwiązań spełniają standardy konstytucyjne²⁵. W rezultacie TK uznał za niezgodny z Konstytucją obowiązek osoby z niepełnosprawnością ruchową dostarczenia samochodu z odpowiednim oprzyrządowaniem na egzamin na prawo jazdy.

Niezgodności z art. 69 Konstytucji dopatrył się TK również wobec niewłaściwie ukształtowanego trybu przyznawania zasiłków z pomocy społecznej²⁶, ponieważ ustawodawca przewidział dwie dysfunkcyjne procedury nabycia jednego świadczenia, narażając osoby z niepełnosprawnością na brak wsparcia K 33/05, OTK ZU 2006, nr 5, poz. 57; z 25.02.2014 r., SK 18/13, OTK ZU 2014, nr 2, poz. 14.

²⁰ Zob. wyrok TK z 24.05.2012 r., P 12/10, OTK ZU 2012, nr 2, poz. 14.

²¹ Zob. wyrok TK z 7.07.2015 r., K 47/12, OTK ZU 2015, nr 7, poz. 99.

²² Zob. wyrok TK z 21.10.2014 r., K 38/13, OTK ZU 2014, nr 9, poz. 104.

²³ Przedmiotem sporu był ustawowy obowiązek osoby z niepełnosprawnością ruchową dostarczenia na egzamin na prawo jazdy samochodu ze specjalnym oprzyrządowaniem, dostosowanym do rodzaju niepełnosprawności.

²⁴ Zob. też wyrok TK z 21.10.2014 r., K 38/13; L. Garlicki, M. Derlatka, *uwagi do art. 69, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 744–745.

²⁵ Zob. wyrok TK z 8.06.2016 r., K 37/13.

²⁶ Zob. wyroki TK: z 15.11.2010 r., P 32/09, OTK ZU 2010, nr 9, poz. 100; z 23.10.2007 r., P 28/07, OTK ZU 2007, nr 9, poz. 2007.

finansowego i *de facto* środków do życia. Ciekawy wywód TK na temat zakresu pomocy można odnaleźć w sprawie dotyczącej refundacji kosztów zatrudnienia osób z niepełnosprawnością. W tym przypadku wsparcie finansowe państwa było uzasadnione wykonywaniem przez podmioty prywatne zadań publicznych, które z mocy art. 69 Konstytucji należą do państwa: „Powierzenie wykonania tych zadań podmiotom niepublicznym jest zgodne z wyrażonymi w preambule do Konstytucji zasadami pomocniczości i solidarności. Powoduje to powstanie po stronie państwa pewnych obowiązków względem podmiotów «wyręczających» je w wykonywaniu zadań publicznych”²⁷.

Zagadnienie poziomu pomocy, w kontekście art. 69 Konstytucji, obecne było w sprawie dostępności transportu kolejowego osób z ograniczoną sprawnością ruchową. Europejskie standardy usług pozwalają na samodzielność podróży z niepełnosprawnością, lecz są na tyle wysokie, że wychodzą poza zakres minimalnej pomocy, do jakiej zobowiązane jest państwo na podstawie art. 69 Konstytucji. Wobec tego TK nie dopatrył się naruszenia Konstytucji²⁸. Z kolei rozstrzygając w sprawach o wysokość zasiłków rodzinnych lub dodatków dla rodziców samotnie wychowujących dziecko, sąd konstytucyjny nie stwierdził niekonstytucyjności regulacji, która nie uwzględniała okoliczności wychowywania dwójki lub więcej dzieci niepełnosprawnych w rodzinie przy ustaleniu kryterium dochodowego²⁹ lub przy wysokości świadczenia³⁰. W tym ostatnim przypadku wysokość świadczeń nie uległa zmianie, choć koszty utrzymania i trud wychowania więcej niż jednego dziecka są znacznie większe. W pierwszym natomiast przypadku wnioskodawca nie otrzymał zasiłku z powodu przekroczenia progu dochodowego, który był taki sam bez względu na liczbę dzieci dotkniętych niepełnosprawnością w rodzinie³¹.

²⁷ Zob. wyrok TK z 6.02.2007 r., P 25/06, OTK ZU 2007, nr 2, poz. 9.

²⁸ Zob. wyrok TK z 7.07.2015 r., K 47/12, OTK ZU 2015, nr 7, poz. 99.

²⁹ Zob. wyrok TK z 19.04.2011 r., P 41/09, OTK ZU 2011, nr 3, poz. 25.

³⁰ Zob. wyrok TK z 20.12.2012 r., K 28/11, OTK ZU 2012, nr 11, poz. 137.

³¹ Sędzia Teresa Liszcz wniosła zdanie odrębne z następujących powodów: „Przywołał też [TK – D.L.-S.] doktrynalne określenie zasady równości, łącznie ze sformułowaniem Arystotelesa (...). Idąc tym tropem, można by jeszcze przytoczyć ewangeliczną opowieść o właścicielu winnicy, który zapłacił równo – po denarze wszystkim robotnikom pracującym w winnicy, zarówno tym, którzy prażyli się w skwarze dnia, jak i tym, którzy przepracowali tylko jedną godzinę przed wieczorem (...). Należy jednak zwrócić uwagę, że gospodarz winnicy «był dobry» na własny prywatny rachunek, a państwo wypłaca (albo nie wypłaca) świadczenia rodzinne w istocie ze wspólnej kasy, którą zasilają wszyscy podatnicy. Moim zdaniem nawet najbardziej efektywne definicje i poglądy autoritetów filozoficznych i prawnych nie mogą być uzasadnieniem dla akceptacji niesprawiedliwej dystrybucji świadczeń z tej kasy dla rodzin – z pokrzywdzeniem rodzin znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, gdyż do takich należą niewątpliwie rodziny wychowujące więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne. Koszty utrzymania, leczenia, rehabilitacji i nauczania takich dzieci rosną bardziej niż tylko wprost proporcjonalnie do liczby dzieci niepełnosprawnych (...) utrata lub nienabywanie prawa do zasiłku rodzinnego z powodu – często nieznacznego – przekroczenia progu dochodowego pozbawia rodzinę – oprócz samego zasiłku – także przeważającej większości innych świadczeń rodzinnych sprzecznych z zasiłkiem rodzinnym (określonych w art. 8 tzw. dodatków do zasiłku rodzinnego z tytułu: urodzenia dziecka, opieki nad dzieckiem w czasie urlopu wychowawczego, samotnego wychowywania dziecka, wychowywania dziecka w rodzinie

Poziom pomocy rodzinie, jakkolwiek ustrojodawca dookreśla ją mianem „szczególnej”, obejmuje także minimalny standard ochrony (art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji)³². Nie brakuje jednak wypowiedzi sądu konstytucyjnego wskazujących na konieczność zachowania odpowiedniego poziomu życia dziecka w rodzinie³³. Ta „szczególna pomoc” powinna mieć konkretny wymiar. Jak twierdzi TK, jest możliwe ustalenie, czy „ustawodawca wyposażył organy władzy publicznej w środki prawne umożliwiające jej świadczenie”³⁴. Poza tym art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji pozwala na różnicowanie pomocy państwa, jeśli chodzi o rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Do takich rodzin należy zaliczyć te, które dotknięte są niepełnosprawnością. W odniesieniu do tych beneficjentów „szczególnej” pomocy Trybunał wyszedł poza formułę, jak się wydaje, minimalnego poziomu egzystencji i wyraził negatywną ocenę o wysokości świadczeń wypłacanych osobom rezygnującym z pracy w celu sprawowania osobistej opieki nad ciężko niepełnosprawnym dzieckiem. Trybunał wskazywał, że – po pierwsze – dobro rodziny to trwałe i solidne więzi oparte na relacjach emocjonalnych, ale „także posiadanie przez nią elementarnych warunków materialnych koniecznych do zaspokajania potrzeb życiowych jej członków, z potrzebą samodzielnego mieszkania na czele”. Po drugie, brak pomocy lub jej niedostateczny poziom w sytuacji sprawowania opieki nad dwójką dzieci z ciężką niepełnosprawnością może „prowadzić do osłabiania tych więzi, a nie ich umocnienia. Rodziny dotknięte niepełnosprawnością więcej niż jednego dziecka, mogą, z uwagi na swoją ciężką sytuację finansową, zdecydować się na oddanie dziecka do publicznego zakładu opieki”. Po trzecie, pomoc państwa ma być efektywna: „Zważywszy z jednej strony wielkość wydatków związanych z utrzymaniem, leczeniem i rehabilitacją osób niepełnosprawnych, a z drugiej wysokość świadczenia pielęgnacyjnego, nie tylko jedno świadczenie pielęgnacyjne, ale i dwa takie świadczenia nie wystarczą na ich pokrycie”. Po czwarte, dzięki skutecznej pomocy finansowej rodzicom (opiekunom) niepełnosprawnego dzie-

wieloletniej, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, rozpoczęcia roku szkolnego, podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania), w odniesieniu do wszystkich dzieci w rodzinie. Będzie to z reguły oznaczać bardzo istotne pogorszenie sytuacji materialnej rodziny, której dochód oscyluje wokół skali wielkości kilkuset zł na osobę. Na marginesie dodam, że próg dochodu warunkujący wsparcie rodzin, ustalany na takim poziomie (przy tym dawno niewaloryzowany), nawiązuje raczej do wielkości minimum egzystencji (minimum biologicznego) niż do minimum socjalnego, o którym była mowa w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy rodzinnej. Nie od rzeczy jest również przypomnienie, że gdyby rodzina (do czego ma prawo) oddała niepełnosprawne dziecko do publicznego zakładu opiekuńczego, to państwo wydawałoby na jego utrzymanie kilkakrotnie większe kwoty od tych, które mogą trafić w formie wsparcia materialnego dla rodzin, które je same wychowują” – wyrok TK z 19.04.2011 r., P 41/09.

³² „Konstytucja pozostawia przy tym ustawodawcy (działającemu w ramach porządku wartości i zasad konstytucyjnych) pewien margines swobody w precyzyjnym ustaleniu progu egzystencjalnego, odpowiadającego minimalnemu poziomowi konsumpcji towarów i usług człowieka oraz dziecka w danych warunkach społeczno-ekonomicznych” – wyrok TK z 19.04.2011 r., P 41/09.

³³ Zob. wyrok TK z 23.06.2008 r., P 18/06, OTK ZU 2008, nr 5, poz. 83.

³⁴ Zob. wyroki TK: z 8.05.2001 r., P 15/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 83; z 18.10.2017 r., K 27/15, OTK ZU 2017, poz. 74.

cka państwo nie musi podejmować wysiłków organizacyjnych na rzecz bardzo kosztowanej opieki instytucjonalnej. Ponadto TK stwierdził: „Pomoc, która ma mieć charakter szczególny, oznacza konieczność preferencyjnego traktowania osób należących do danej kategorii podmiotów, wyprzedzającego konstytucyjną ochronę o «zwykłej» intensywności, i musi pozwolić każdej takiej rodzinie na w miarę normalne funkcjonowanie w społeczeństwie. Posłużenie się w art. 71 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji terminem «szczególny» odczytywać należy jako skierowany do władzy publicznej nakaz bardziej intensywnego wspomaganie pewnej grupy podmiotów z uwagi na sytuację faktyczną, w jakiej się znajdują»³⁵.

W celach faktograficznych należy odnotować, że art. 71 ust. 1 Konstytucji stanowił wzorzec kontroli w sprawach zawisłych przed TK, dotyczących eksmisji na bruk, zainicjowanych wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich³⁶. Ponadto TK stwierdził niekonstytucyjność, na podstawie art. 71 ust. 1 Konstytucji, regulacji prawnych, które odmawiały świadczeń socjalnych dla spokrewnionych rodzin zastępczych³⁷ lub osób samotnie wychowujących dziecko³⁸, nie uwzględniały – dla celów socjalnych – rzeczywistego dochodu osiąganego przez rodzinę³⁹, nie zapewniały dochodu rodzinom, w których jeden żywiciel został powołany do wojska⁴⁰, pozbawiały prawa do wspólnego rozliczenia podatkowego małżonków w sytuacji śmierci jednego z nich w czasie roku podatkowego lub po jego zakończeniu⁴¹, zawężyły krąg podmiotów uprawnionych do świadczenia becikowego⁴², alimentów i świadczeń alimentacyjnych⁴³, a także zasiłków dla osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny⁴⁴. Rozstrzygnięcia TK nie pozostawiają wątpliwości, że w przypadku rodzin znajdujących się w trudnych warunkach społecznych i materialnych, spowodowanych niepełnosprawnością dziecka, pomoc państwa musi spełnić kryterium efektywności i intensywności⁴⁵, zaś na dobro rodziny składa się także dobro dziecka z niepełnosprawnością⁴⁶.

³⁵ Zob. wyrok TK z 18.11.2014 r., SK 7/11, OTK ZU 2014, nr 10, poz. 112; zob. też L. Garlicki, M. Derlatka, *uwagi do art. 71, [w:] Konstytucja...*, s. 775.

³⁶ Zob. wyroki TK: z 4.04.2001 r., K 11/00 OTK ZU 2001, nr 3, poz. 54; z 18.10.2017 r., K 27/15, OTK ZU 2017, poz. 74.

³⁷ Zob. wyrok TK z 22.07.2008 r., P 41/07, OTK ZU 2008, nr 6, poz. 109.

³⁸ Zob. wyrok TK z 18.05.2005 r., K 16/04, OTK ZU 2005, nr 5, poz. 51.

³⁹ Zob. wyroki TK: z 15.11.2005 r., P 3/05, OTK ZU 2005, nr 10, poz. 115; z 3.10.2006 r., K 30/05, OTK ZU 2006, nr 9, poz. 119.

⁴⁰ Zob. wyrok TK z 8.05.2001 r., P 15/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 83.

⁴¹ Zob. wyrok TK z 4.05.2004 r., K 8/03, OTK ZU 2004, nr 5, poz. 37.

⁴² Zob. wyrok TK z 22.11.2016 r., SK 2/16, OTK ZU 2016, poz. 92.

⁴³ Zob. wyroki TK: z 23.06.2008 r., P 18/06, OTK ZU 2008, nr 5, poz. 83; z 23.11.2010 r., K 5/10, OTK ZU 2010, nr 9, poz. 106.

⁴⁴ Zob. wyrok z 26.09.2019 r., SK 2/17, OTK ZU 2019, poz. 36.

⁴⁵ Zdecydowana większość spraw, które dotyczyły praw osób z niepełnosprawnością lub rodzin, a zawisłych przed TK, była inicjowana pytaniem prawnym, skargą konstytucyjną lub wnioskiem RPO.

⁴⁶ W doktrynie prawa wskazuje się z jednej strony, że TK „zachowuje tu tzw. wstrzeмиęźliwość orzeczniczą (sędziowską) i unika wyliczenia dopuszczalnych pozytywnych działań państwa w tym obszarze”, zaś z drugiej – Trybunał wskazuje, że „mechanizmy

Dobro dziecka, jak przyjmuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w doktrynie prawa, jest konstytucyjną klauzulą generalną, „której rekonstrukcja powinna się odbywać przez odwołanie do aksjologii konstytucyjnej i ogólnych założeń systemowych”⁴⁷. Konstytucja stanowi wprost, że: „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka” (art. 72 ust. 1 zd. 1 Konstytucji), przy czym ustawa zasadnicza nie formułuje żadnego katalogu tych praw, co uprawnia do twierdzenia, że jest on otwarty⁴⁸. Zatem obejmuje on prawa gwarantowane przez Konstytucję, prawo międzynarodowe, prawo europejskie i krajowe. Na poziomie konstytucyjnym dziecko ma prawo do życia w rodzinie (art. 18 i art. 48), do nauki (art. 70), do ochrony w zatrudnieniu (art. 56 ust. 3), do szczególnej ochrony zdrowia (art. 68 ust. 3)⁴⁹, do ochrony przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją (art. 72 ust. 1 zd. 2). „Natomiast ochrona praw dziecka w zakresie zapewnienia mu minimalnego standardu życia, choć nie wynika wprost z Konstytucji, objęta jest obowiązkiem państwa zapewnienia szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej (art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji)”⁵⁰.

Taka ochrona wynika natomiast wprost z art. 27 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka (dalej: Konwencja)⁵¹, który stanowi, że: „Państwa-Strony uznają prawo każdego dziecka do poziomu życia odpowiadającego jego rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, duchowemu, moralnemu i społecznemu”. Odpowiedzialność za dostarczenie środków utrzymania ponoszą przede wszystkim rodzice w ramach swych możliwości, natomiast państwo wspomaga rodziców, udzielając pomocy materialnej, w szczególności w zakresie żywności, odzieży i mieszkań (art. 27 ust. 2 Konwencji). Trzeba zwrócić uwagę na to, że dziecko z niepełnosprawnością ma mieć zapewnioną „pełnię normalnego życia w warunkach

prawne o charakterze ochronnym i opiekuńczym adresowane do rodzin należy oceniać w sposób globalny, a nie przez pryzmat pojedynczych, wyizolowanych rozwiązań, a świadczenia ze strony państwa nie powinny tworzyć przypadkowego zbioru, ale powinny to być zharmonizowany, przemyślany, kompleksowy system, który nie będzie eliminował obowiązku alimentacyjnego rodziców względem dzieci, którego rozwiązania nie będą wewnętrznie sprzeczne i który będzie respektował konstytucyjną zasadę pomocniczości i autonomię rodziny, a nie trwale uzależniał rodzinę od świadczeń ze strony państwa” – tak A. Feja-Paszkiewicz, *Ochrona i opieka państwa w stosunku do rodzin – uwagi konstytucyjnoprawne*, Przegląd Prawa Publicznego 2020, nr 7–8, s. 193.

⁴⁷ Wyroki TK: z 28.04.2003 r., K 18/02, OTK ZU 2003, nr 4, poz. 32; z 11.10.2011 r., K 16/10, OTK ZU 2011, nr 8, poz. 80.

⁴⁸ W. Borysiak, *uwagi do art. 72*, [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 52.

⁴⁹ Według TK „szczególna opieka zdrowotna *ex definitione* wykracza poza sferę zwykłej, powszechnej opieki zdrowotnej, powinna więc być wzmocniona, intensywniejsza lub bardziej wyspecjalizowana, czyli dostosowana do specyfiki potrzeb charakterystycznych dla danej grupy podmiotów” – zob. wyrok TK z 22.07.2008 r., K 24/07. Realizacja szczególnej opieki nie wymaga „wyodrębnionego podsystemu opieki zdrowotnej dedykowanego dzieciom. Z perspektywy Konstytucji pożądane jest, aby przy organizacji systemu opieki zdrowotnej dostrzec i uwzględnić specyficzne potrzeby zdrowotne populacji pediatrycznej” – tak K. Miastkowska-Daszkiewicz, *Konstytucyjne...*, s. 25.

⁵⁰ Zob. wyrok TK z 27.09.2017 r., SK 36/15, OTK ZU 2017, poz. 60; szerzej w literaturze A. Płoszka, *Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej*, Warszawa 2019.

⁵¹ Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

gwarantujących mu godność, umożliwiających osiągnięcie niezależności oraz ułatwiających aktywne uczestnictwo dziecka w życiu społeczeństwa” (art. 23 ust. 1 Konwencji). Zapewnienie pełni normalnego życia dziecka z ciężką niepełnosprawnością wymaga wzmoczonego zaangażowania i wysiłku rodziców, dla których osiągnięcie tego celu może być z różnych powodów trudne lub niemożliwe. W związku z tym strony Konwencji „uznają prawo dziecka niepełnosprawnego do szczególnej troski i będą sprzyjały oraz zapewniały, stosownie do dostępnych środków, rozszerzanie pomocy udzielanej uprawnionym do niej dzieciom oraz osobom odpowiedzialnym za opiekę nad nimi” (art. 23 ust. 2). Konwencja dookreśliła zakres tej pomocy, która obejmuje dostęp do oświaty, nauki, opieki zdrowotnej, opieki rehabilitacyjnej, przygotowania zawodowego oraz możliwości rekreacyjnych. Wskazuje też, że jest ona ukierunkowana na osiągnięcie przez dziecko z niepełnosprawnością jak najwyższego stopnia zintegrowania ze społeczeństwem oraz osobistego rozwoju, m.in. kulturalnego i duchowego (art. 23 ust. 3 Konwencji).

Relevantne przepisy znajdują się w Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnością (dalej: Konwencja z 2006 r.)⁵², która zobowiązuje państwo do udzielania niezbędnej pomocy „w celu zapewnienia pełnego korzystania przez niepełnosprawne dzieci ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności, na zasadzie równości z innymi dziećmi” (art. 7). Prawa dziecka nie są obce Kartie Praw Podstawowych, według której: „Dzieci mają prawo do takiej ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra” (art. 24)⁵³.

Należy też odnotować, że art. 72 ust. 1 Konstytucji stanowił wzorzec kontroli w sprawach dotyczących wyznaczenia rodzica jako kuratora dziecka w postępowaniu karnym toczącym się wobec drugiego rodzica⁵⁴, dochodzenia ojcostwa⁵⁵, warunkowego przedterminowego zwolnienia w celu opieki nad dzieckiem⁵⁶ lub zasiłków z pomocy społecznej⁵⁷.

Podsumowując dotychczasowe uwagi, należy stwierdzić, że obowiązki pozytywne państwa wobec dzieci z niepełnosprawnością muszą być realizowane za pomocą instrumentów i mechanizmów zapewniających skuteczną, niezbędną, efektywną pomoc i opiekę, która ukierunkowana jest na pełne korzystanie ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności, na zasadzie równości z innymi rówieśnikami. Ze szczególnej ochrony i opieki wynika nakaz intensywnego i szerszego wsparcia jej adresatów przez państwo, z czym nie konweniuje test minimalnego poziomu rozumiany jako gwarancja minimalnej egzystencji⁵⁸. Nie jest on, jak się wydaje, właściwą „miarą” oceny konstytucyjności rozwiązań ustawowych adresowanych do dzieci z niepełnosprawnością i ich rodzin, czyli do

⁵² Dz.U. z 2012 r., poz. 1169.

⁵³ Dz.Urz. UE 2016 C 202, s. 1.

⁵⁴ Zob. wyrok TK z 21.01.2014 r., SK 5/12, OTK ZU 2014, nr 1, poz. 2.

⁵⁵ Zob. wyroki TK: z 28.04.2003 r., K 18/02, OTK ZU 2003, nr 4, poz. 32; z 17.04.2007 r., SK 20/05, OTK ZU 2007, nr 4, poz. 38.

⁵⁶ Zob. wyrok TK z 10.07.2000 r., SK 21/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 144.

⁵⁷ Zob. wyrok TK z 15.11.2005 r., P 3/05, OTK ZU 2005, nr 10, poz. 115.

⁵⁸ Problem ten pojawił się m.in. przy kwocie wolnej od podatku – zob. wyrok TK z 28.10.2015 r., K 21/14, OTK ZU 2015, nr 9, poz. 152.

podmiotów szczególnie i wielowymiarowo chronionych przez Konstytucję. Trzeba również pamiętać, że: „Ochrona nie może jednak przerodzić się w wyřeczanie rodziny w pełnieniu jej funkcji”⁵⁹.

5. Zakres pomocy i opieki w praktyce kształtuje się następująco. Przede wszystkim jest on rozbudowany normatywnie, ponieważ unormowany został m.in. w ustawach: z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej⁶⁰, z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁶¹, z 31.07.2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji⁶², z 27.06.2003 r. o rencie socjalnej⁶³, z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (dalej: ustawa zasiłkowa)⁶⁴, z 4.11.2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”⁶⁵, z 11.02.2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁶⁶, z 23.10.2018 r. o Funduszu Solidarnościowym⁶⁷, z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁶⁸, z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁶⁹, z 19.07.2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych⁷⁰, a także np. w rozporządzeniu Rady Ministrów z 30.05.2018 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start”⁷¹. Nie można też zapominać o podatkowych ulgach pro-dz rodzinnych przewidzianych w ustawie z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁷² lub np. o programie „Aktywny Samorząd” realizowanym przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁷³.

Ponadto katalog świadczeń jest również rozbudowany normatywnie. Przykładowo, ustawa o świadczeniach rodzinnych przewiduje zasiłek rodzinny w wysokości 95 zł na dziecko do ukończenia 5. roku życia lub 124 zł na dziecko (od 5. roku życia do ukończenia 18 lat) oraz 135 zł na dziecko do ukończenia 24. roku życia. Warunkiem jest zachowanie kryterium dochodowego przez rodzinę, wynoszące 674 zł lub 764 zł w rodzinie z dzieckiem niepełnosprawnym. Do

⁵⁹ M. Bartoszewicz, *uwaga do art. 71*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, LEX, nb. 1.

⁶⁰ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1876 ze zm.

⁶¹ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 821 ze zm.

⁶² Dz.U. z 2020 r., poz. 1936.

⁶³ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1300.

⁶⁴ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 111.

⁶⁵ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1329.

⁶⁶ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2407.

⁶⁷ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1787.

⁶⁸ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 808.

⁶⁹ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1398 ze zm.

⁷⁰ Dz.U., poz. 1818.

⁷¹ Dz.U. z 2018 r., poz. 1061 ze zm.

⁷² T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1426 ze zm.

⁷³ Informacja o programie, <https://www.pfron.org.pl/o-funduszu/programy-i-zadania-pfron/programy-i-zadania-real/aktywny-samorzad/decyzje-finansowe/> (dostęp: 20.02.2021 r.).

zasiłku rodzinnego przysługują różnego rodzaju dodatki z tytułu: kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, rozpoczęcia roku szkolnego, samotnego wychowywania dziecka, urodzenia dziecka, wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. Ustawa zasiłkowa przewiduje również: jednorazową zapomogę w związku z urodzeniem dziecka, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 1922 zł netto, świadczenie rodzicielskie oraz świadczenia opiekuńcze, które obejmują specjalny zasiłek opiekuńczy, zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne. Nie można też pominąć ustawy o pomocy społecznej, która gwarantuje zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy, specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczkę na ekonomiczne usamodzielnienie, pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki, pracę socjalną, bilet kredytowany, składki na ubezpieczenie zdrowotne, składki na ubezpieczenia społeczne, pomoc rzeczową, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencję kryzysową, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy, specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych itd. Wiele innych świadczeń adresowanych do osób niepełnosprawnych zapewnia program „Aktywny Samorząd”.

Mimo to rodziny dotknięte niepełnosprawnością mają znacznie gorszą sytuację materialną od tych, które nie borykają się z takim problemem⁷⁴. W 2019 r. 5,5% rodzin z jednym dzieckiem z niepełnosprawnością doświadczało skrajnego ubóstwa (2020 r. – 7%) (minimum egzystencji), podczas gdy 3,7 % rodzin bez dziecka niepełnosprawnego żyło w skrajnym ubóstwie (2020 r. – 4,7%)⁷⁵. Jeśli chodzi o ubóstwo ustawowe, to doświadczało go aż 15,6% rodzin z niepełnosprawnym dzieckiem (2020 r. – 13,9%), podczas gdy rodziny bez niepełnosprawnego dziecka stanowiły 8,2% (2020 r. – 8,5%). Należy wyjaśnić, że poziom skrajnego ubóstwa ustalono na podstawie kryterium dochodowego, wynoszącego 614 zł w 2019 r. i 640 zł w 2020 r. (ustawowe wynosiło 701 zł w 2019 r. i 2020 r.) w gospodarstwie jednoosobowym, zaś w przypadku czteroosobowej rodziny wynosiło ono 1658 zł w 2019 r. i 1727 zł w 2020 r. (ustawowe wynosiło 2112 zł w 2019 r. i 2020 r.). Inaczej ustalana jest sfera niedostatku (1171 zł

⁷⁴ A. Lewandowska-Walter, K. Kichler, A. Trawicka, *Równowaga systemu rodzinnego i satysfakcja z życia a dobrobyt i style radzenia sobie ze stresem matek dzieci z niepełnosprawnością*, Polskie Forum Psychologiczne 2014, t. 19, nr 3, s. 336–354; R. Bakalarczyk, *Wielowymiarowe ubóstwo osób z niepełnosprawnościami i ich bliskich – ekspertyza*, 2020, sfinansowana przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego ze środków Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030, http://wrzos.org.pl/download/Wielowymiarowe_ubostwo_osob_z_niepelnosprawnościami.pdf (dostęp: 7.01.2021 r.).

⁷⁵ *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2019 r. Informacje sygnałne*, Główny Urząd Statystyczny 2020 r., s. 7. Zob. też *Aneks do opracowania sygnałnego „Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2019 r.*, Główny Urząd Statystyczny 2020 r.; *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2020 r. Informacje sygnałne*, Główny Urząd Statystyczny 2021 r. Zob. też *Aneks do opracowania sygnałnego „Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2020 r.*, Główny Urząd Statystyczny 2021 r.

w gospodarstwie jednoosobowym i 3287 zł w gospodarstwie czteroosobowym)⁷⁶, w której żyło prawie 30% Polaków w 2019 r., z czego: „Wysoką wartość – ponad 55% – wskaźnika zasięgu sfery niedostatku odnotowano także wśród gospodarstw domowych z co najmniej 3 dzieci do lat 18⁷⁷”. Zatem poziom pomocy rodzinie dotkniętej niepełnosprawnością nie spełnia konstytucyjnego standardu efektywności, intensywności, skuteczności.

Ten poziom niedostatku jest ciągle wysoki, choć stale rosną nakłady publiczne. W 2019 r. na rzecz rodziny, czyli na wsparcie rodzin z dziećmi i osobami niepełnosprawnymi, wydano 10,3 mld zł, w tym 5,1 mld zł przeznaczono na świadczenia opiekuńcze dla osób z niepełnosprawnością (na dzieci i na dorosłych), z kolei świadczenie pielęgnacyjne dla opiekunów rezygnujących z pracy w celu sprawowania osobistej opieki nad niepełnosprawnym, który jest niezdolny do samodzielnej egzystencji, przyznano średnio miesięcznie dla 142,7 tys. osób. Dodatkowo ponad 30,5 mld zł wydano na program 500 plus⁷⁸.

W związku z tymi ustaleniami nasuwa się następująca refleksja. Wielość aktów normatywnych odnoszących się do szeroko rozumianej pomocy społecznej, szeroki katalog świadczeń socjalnych, różnorodność instytucji udzielających wsparcia osobom z niepełnosprawnością, przeciążenie gmin obowiązkiem świadczenia usług społecznych, poziom niedostatku w rodzinach wielodzietnych i poziom skrajnego ubóstwa w rodzinach z dzieckiem niepełnosprawnym przy stałym wzroście nakładów finansowych na rodzinę, nakazują podjęcie działań zmierzających do przeglądu systemu pomocy i opracowania kodeksu prawa pomocy społecznej⁷⁹, który będzie oparty na spójnej wizji pozytywnych obowiązków państwa⁸⁰.

6. Poczynione rozważania pozwalają na sformułowanie następujących wniosków. Po pierwsze, pozytywne obowiązki państwa są wyrazem moralności

⁷⁶ „Granica sfery niedostatku oparta jest na minimum socjalnym obliczanym przez IPiSS. W koszyku minimum socjalnego uwzględnia się dobra i usługi służące nie tylko zaspokojeniu potrzeb egzystencjalnych, ale także towary i usługi niezbędne do wykonywania pracy, kształcenia, utrzymywania więzi rodzinnych i kontaktów towarzyskich oraz skromnego uczestnictwa w kulturze i rekreacji. Zakłada się, że wydatki konsumpcyjne na poziomie minimum socjalnego pozwalają na prowadzenie «godnego życia». Minimum socjalne bywa traktowane jako próg, poniżej którego następuje deprywacja integracyjnych potrzeb człowieka” – zob. *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2019 r. Informacje sygnałne*, Główny Urząd Statystyczny 2020, s. 6.

⁷⁷ *Zasięg ubóstwa...*, s. 6.

⁷⁸ *Świadczenia na rzecz rodziny w 2019 r. Informacje sygnałne*, Główny Urząd Statystyczny 2020.

⁷⁹ Taki postulat można odnaleźć w doktrynie prawa – zamiast wielu zob. S. Nitecki, *Pojęcie pomocy społecznej*, [w:] *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 35.

⁸⁰ Jak słusznie zauważa M. Dobrowolski, pomoc państwa: „Nie może (...) przyczyniać się do tworzenia sytuacji patologicznych, np. do znacznego i trwałego uzależnienia rodziny od pomocy państwa. Przepis o pomocy rodzinom wielodzietnym i niepełnym nakłada na władze publiczne obowiązek szczególnej pomocy dla takich rodzin, jednak nie same niepełność i wielodzietność mają decydować o tej pomocy, ale ponadto pozostawanie tych rodzin w trudnej sytuacji materialnej i społecznej” – M. Dobrowolski, *Status prawny rodziny w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy 2009, nr 4, s. 27.

publicznej i wyrażają stosunek państwa do osób, które doświadczają poważanych trudności. Po drugie, pozytywne obowiązki państwa wobec dziecka z poważaną niepełnosprawnością przybierają kwalifikowany charakter, ponieważ podlega ono wzmocnionej, szerokiej i intensywnej ochronie konstytucyjnej (art. 71 ust. 1 i 2, art. 72 ust. 1, art. 68 ust. 3, art. 69, art. 2; zasada sprawiedliwości wyrównawczej, zasada pomocniczości). Po trzecie, wzmocniony i kwalifikowany efekt pozytywnych obowiązków wobec dzieci z niepełnosprawnością nakazuje dostarczenie przez państwo skutecznej, niezbędnej i efektywnej pomocy. W tym przypadku orzecznicy standard minimalnego poziomu pomocy/opieki nie może być rozumiany jako zapewnienie dziecku z niepełnosprawnością minimum egzystencji i świadczeń na minimalnym poziomie. Ten standard orzecznicy nie jest, moim zdaniem, właściwą „miarą” oceny konstytucyjności pozytywnych obowiązków państwa wobec tej wąskiej grupy społecznej. Po czwarte, inflacja prawa w zakresie pomocy społecznej w Polsce, w tym także wysoki wskaźnik rodzin z niepełnosprawnym dzieckiem, które żyją w ubóstwie, wymaga reformy i podjęcia prac nad przygotowaniem kodeksu prawa pomocy społecznej, uwzględniającego m.in. wzmocniony i kwalifikowany wymiar obowiązków pozytywnych państwa wobec tej wąskiej grupy społecznej.

Public Morality Law, That Is, on the State's Positive Obligations after CT Judgment in Case 1/20

Positive obligations of the state are a manifestation of public morality and express the state's attitude towards persons who experience serious difficulties. One of such social groups is children with disabilities, who are accorded particular and broad constitutional protection (principle of subsidiarity, principle of social justice, Article 68(3), Article 69, Article 71(1), Article 72(1) of the Constitution), which in my view translates into a strengthened effect of positive obligations of the state. A strengthened and classified effect of positive obligations towards children with disabilities requires the state to provide effective, necessary and efficient assistance and care. Even though public expenditure on families keeps growing, statistical data for 2019 show that the number of families with children with disabilities living below the statutory poverty threshold (15,6%) is almost twice as high as the figure for the remaining families (8.2%). This ratio can be a result of wrong legislative solutions which seem not to take into account the strengthened effect of positive obligations of the state towards this narrow social group. Moreover, the inflation of the law on social welfare, the high number of benefits and institutions that provide support to disabled persons point towards the need for a reform and for work to be undertaken on a code of social welfare law, based on a coherent vision of the state's positive obligations.

Słowa kluczowe: moralność publiczna, pozytywne obowiązki państwa, dzieci z niepełnosprawnością, pomoc społeczna

Keywords: *public morality, positive obligations of the state, children with disabilities, social welfare*

Bibliografia

- Bakiera L., Stelter Ż., *Rodzicielstwo z perspektywy rodziców dziecka pełnosprawnego i niepełnosprawnego intelektualnie*, Roczniki Socjologii Rodziny 2010, vol. XX
- Bartoszewicz M., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014
- Borysiak W., [w:] *Konstytucja RP, t. I, Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016
- Dobrowolski M., *Status prawny rodziny w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy 2009, nr 4
- Feja-Paszkieiwcz A., *Ochrona i opieka państwa w stosunku do rodzin – uwagi konstytucyjnoprawne*, Przegląd Prawa Publicznego 2020, nr 7–8
- Florczak-Wątor M., *Konstytucja jako źródło obowiązków państwa wobec obywatela*, Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny 2018, nr 1
- Florczak-Wątor M., *Obowiązki ochronne państwa w świetle Konstytucji RP i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2018
- Grabowski A., *W stronę postpozytywizmu prawniczego. Szkic z metodologii prawnoznawstwa*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2011, vol. CCCXII
- Garlicki L., Derlatka M., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016
- Gliszczyńska-Grabias A., Sadurski W., *The Judgement That Wasn't (But Which Nearly Brought Poland to a Standstill)*, European Constitutional Law Review 2021, nr 1
- Jankowska-Gilberg M., *Zakres obowiązków pozytywnych państwa na tle aktualnego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego, vol. VII, A.D. MMIX
- Lewandowska-Walter A., Kichler K., Trawicka A., *Równowaga systemu rodzinnego i satysfakcja z życia a dobrobyt i style radzenia sobie ze stresem matek dzieci z niepełnosprawnością*, Polskie Forum Psychologiczne 2014, t. 19, nr 3
- Lis-Staranowicz D., Guzewicz W., *Freedoms and Rights Versus Public Morals: Notes on Constitutional Practice in Poland*, Baltic Journal of Law & Politics 2019, vol. 12
- Miastkowska-Daszkiwicz K., *Konstytucyjne i międzynarodowe standardy ochrony dziecka w sferze zdrowia fizycznego i psychicznego*, [w:] *Administracyjnoprawna ochrona dziecka. Ochrona dobrostanu psycho-somatycznego*, red. K. Mełgeś, K. Miastkowska-Daszkiwicz, J. Pacian, Toruń 2018
- Nitecki S., *Pojęcie pomocy społecznej*, [w:] *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008

- Piechowiak M., *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2020
- Płoszka A., *Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej*, Warszawa 2019
- Podkowiak J., *Moralność publiczna jako przesłanka ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw*, PiP 2019, nr 8
- Rakowska-Trela A., *Wyrok czy „niewyrok”. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22.10.2020 r., K 1/20, dotyczącego możliwości przerywania ciąży*, Przegląd Sądowy 2021, nr 6
- Scalia A., *Mullahs of the west: judges as moral arbiters*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 2009
- Sierpowska I., *Zasada pomocniczości w pomocy społecznej*, Przegląd Prawa i Administracji 2009, t. LXXIX