

104/9/A/2014

WYROK

z dnia 21 października 2014 r.

Sygn. akt K 38/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący

Mirosław Granat

Wojciech Hermeliński

Leon Kieres

Marek Zubik – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 października 2014 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

art. 16a ust. 2-5 oraz art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456, ze zm.) z art. 2 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 69 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 16a ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456, 1623 i 1650 oraz z 2014 r. poz. 559 i 567) jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 17 ust. 1b ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

* Sentencja została ogłoszona dnia 23 października 2014 r. w Dz. U. poz. 1443.

I

1. Wnioskiem z 26 lipca 2013 r. grupa posłów (dalej: wnioskodawca) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1456, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych).

Wnioskodawca zakwestionował art. 17 ust. 1b tej ustawy w zakresie nieuzasadnionego pozbawienia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, podmiotów sprawujących opiekę nad osobami, których niepełnosprawność powstała po ukończeniu przez nie osiemnastego roku życia bądź w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej po ukończeniu 25 roku życia.

Przedmiotem wniosku jest także art. 16a ust. 2-5 ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają nabycie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego osobie obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym na podstawie przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (zdolnej do pracy, a niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny) przez wprowadzenie tzw. kryterium dochodowego.

1.1. Wnioskodawca powołał się na treść art. 69 Konstytucji, traktując ten przepis jako podstawę ciążącego na władzy publicznej obowiązku udzielenia pomocy osobom niepełnosprawnym w zaspokajaniu ich potrzeb życiowych. Posłużenie się mechanizmem przewidzianym w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych prowadzić ma do pośredniego naruszenia powołanego przepisu Konstytucji. Ograniczenie zasad przyznawania pomocy finansowej podmiotom opiekującym się osobą niepełnosprawną kształtuje sytuację tych osób. Pozbawienie wsparcia finansowego opiekunów wpływa bowiem na ograniczenie możliwości sprawowania stałej opieki nad niepełnosprawnymi przez ich najbliższych.

Zdaniem wnioskodawcy, wprowadzenie w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych kryterium momentu powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki narusza konstytucyjną zasadę równości. Prowadzi do różnicowania podmiotów podobnych – opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy nie podjęli bądź zrezygnowali z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Różnicowanie to jest nieuzasadnione, ponieważ ma charakter nieproporcjonalny. Zapewnienie pomocy w zaspokojeniu potrzeb życiowych osobom niepełnosprawnym nie może być usprawiedliwione koniecznością wprowadzenia oszczędności budżetowych.

Zdaniem grupy posłów, art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych narusza również zasadę sprawiedliwości społecznej. Ustawodawca zignorował społeczne poczucie sprawiedliwości, wprowadzając rozwiązania, które odnoszą się do osób będących w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej.

1.2. Wnioskodawca stwierdził, że wprowadzenie – w art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych – kryterium dochodowego w odniesieniu do specjalnego zasiłku opiekuńczego nie pozwala na objęcie pomocą wszystkich osób, które zrezygnowały z zatrudnienia ze względu na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Jest to kryterium nieproporcjonalne, biorąc pod uwagę rozbudowany katalog negatywnych przesłanek przyznania tego świadczenia.

Wprowadzenie kryterium dochodowego godzi w istotę prawa osób niepełnosprawnych do otrzymania pomocy państwa (art. 69 Konstytucji). Przerzuca realizację spoczywającego na państwie obowiązku pomocy finansowej osobom niepełnosprawnym na członków rodzin opiekunów i rodzin osób niepełnosprawnych.

Narusza również zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), ponieważ zostało wprowadzone w sposób arbitralny. Dążenie do zmniejszenia wydatków budżetowych nie może prowadzić do całkowitego zignorowania lub znacznego ograniczenia realizacji słuszych interesów osób, które potrzebują pomocy państwa. Z tego względu kwestionowany art. 16a ust. 2-5 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest również niezgodny z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Zróznicowanie sytuacji prawnej opiekunów osób niepełnosprawnych nie jest uzasadnione realizacją zasady sprawiedliwości społecznej.

Wnioskodawca kwestionuje również przyjęty w ustawie model ustalania kryterium dochodowego. Jego zdaniem, pomoc finansowa państwa ma rekompensować opiekunowi osoby niepełnosprawnej podjęcie decyzji o rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Pomoc ta nie może być zatem uwarunkowana dochodami innych członków jego rodziny. Ustalenie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego powinno być związane wyłącznie z faktem rezygnacji opiekuna z zatrudnienia.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 21 maja 2014 r. zajął stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 16a ust. 2 oraz art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych są zgodne z art. 32 ust. 1 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, oraz w związku z art. 69 Konstytucji. Marszałek wniósł także o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wątpliwości wnioskodawcy dotyczyły – oprócz wprowadzenia przesłanki wieku powstania niepełnosprawności w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych – posłużenia się przez ustawodawcę kryterium dochodowym. Zarzut ten odpowiada treści normatywnej art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wnioskodawca – zdaniem Marszałka Sejmu – nie odnosi się bezpośrednio do pozostałych części tego przepisu wskazanych we wniosku. W tym zakresie – to znaczy w odniesieniu do art. 16a ust. 3-5 wspomnianej ustawy – postępowanie powinno zatem zostać umorzone.

Marszałek Sejmu podkreślił, że ukształtowanie form i zakresu świadczeń socjalnych, realizujących konstytucyjne obowiązki roztoczenia opieki nad rodziną, pomocy osobom niepełnosprawnym w zabezpieczeniu ich egzystencji oraz uwzględnienie w polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny leżą w obszarze swobody regulacyjnej prawodawcy. Ustawodawca jest uprawniony do dokonywania zmian w systemie pomocy m.in. przez obniżenie wysokości świadczeń, zmianę ich charakteru (np. na niepieniężne) czy zawężenie kręgu beneficjentów. Powinien on przyjąć rozwiązania optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli, uwzględniając przy tym środki finansowe, jakimi dysponuje. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do świadczeń przybierających postać pomocy społecznej, które nie są oparte na zasadzie wzajemności. Stanowią one formę redystrybucji dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa.

Pomoc niepełnosprawnym, o której mowa w art. 69 Konstytucji, może być realizowana w sposób pośredni. Nie można zatem utożsamiać istoty świadczenia pielęgnacyjnego ze wsparciem przyznawanym wyłącznie opiekunom osób niepełnosprawnych. Celem tego świadczenia, podobnie jak specjalnego zasiłku opiekuńczego, jest wsparcie osób niepełnosprawnych polegające m.in. na zapewnieniu im czyjejś opieki i pomocy w procesie leczenia, rehabilitacji i edukacji. Dopuszczalne jest zatem powiązanie przesłanek uzyskania wspomnianych świadczeń oraz ich wysokości z potrzebami osób niepełnosprawnych, np. stopniem niepełnosprawności. Zróznicowanie sytuacji prawnej opiekunów, którzy nie podjęli bądź zrezygnowali z pracy zarobkowej,

wynikało z odmiennej sytuacji osób niepełnosprawnych objętych opieką. Nieletni niepełnosprawni są osobami niesamodzielnymi ekonomicznie, przez co nie mogą przyczyniać się do kompensacji utraty zarobków opiekuna. Osoby, które stały się niepełnosprawne będąc już osobami dorosłymi, często w podeszłym wieku, są z reguły samodzielne i mają możliwość wypracowania własnych źródeł dochodu (emerytura, renta), co pozwala im na częściowe bądź całkowite finansowanie opieki.

Marszałek Sejmu stwierdził, że na poziomie konstytucyjnym uzasadnione jest korzystniejsze ukształtowanie pozycji prawnej dzieci. Możliwe jest zatem – w jego ocenie – wprowadzenie rozwiązań korzystniejszych dla niepełnosprawnych dzieci, bądź szerzej – dla ich rodzin. Oceniane w tej perspektywie kryterium wieku powstania niepełnosprawności jako przesłanki uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez opiekuna (art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych), stanowi dopuszczalne odstępstwo od zasady równości. Jest ono uzasadnione potrzebą odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej niepełnosprawnych dzieci. Oprócz tego uzasadnia je również realizowanie innej wartości konstytucyjnej, jaką jest dążenie do zachowania równowagi budżetowej i zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa. Rozwiązanie przyjęte w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych ma charakter proporcjonalny, wzięwszy pod uwagę, że zaspokojenie finansowych potrzeb wszystkich osób opiekujących się niepełnosprawnymi nie jest możliwe z uwagi na ograniczone zasoby budżetowe.

Specjalny zasiłek opiekuńczy nie może być – w obecnym stanie prawnym – traktowany jako substytut świadczenia pielęgnacyjnego, którego przesłanki zmodyfikowano ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2012 r.). Osoby, które utraciły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego odzyskać je mogą w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. poz. 567). Z tego względu specjalny zasiłek opiekuńczy wprowadzony do ustawy o świadczeniach rodzinnych należy traktować jako odrębny mechanizm, stanowiący nowość legislacyjną.

Wprowadzenie kryterium dochodowego podczas ustalania prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego wyłącza część osób podejmujących się opieki nad niepełnosprawnymi z grupy beneficjentów tego świadczenia. Kryterium to jest jednak uzasadnione celem ustawy, jakim jest ochrona budżetu państwa przed nadmiernym obciążeniem. Ustawodawca mógł wprowadzić rozwiązanie, które zagwarantuje pomoc tylko tym osobom, które nie podejmując lub rezygnując z zatrudnienia ze względu na sprawowanie opieki nad niepełnosprawnymi, znajdują się w niedostatku. Pomoc państwa nie musi być bowiem świadczona wszystkim opiekunom, a przewidziany w ustawie specjalny zasiłek pielęgnacyjny nie musi w pełni kompensować utraconych przez nich zarobków. W tym kontekście ustawodawca przyjął, że zasiłek ten wiąże się z finansowym wsparciem niepełnosprawnych, którzy przez pewien czas byli aktywni zawodowo, a tym samym mogą częściowo ponosić koszty związane z zapewnieniem im opieki.

Zdaniem Marszałka Sejmu, przyjęcie kryterium dochodowego w art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych realizuje postanowienia art. 69 Konstytucji. Kryteria dochodowe przewidziane przez ustawodawcę określono bowiem na poziomie wyższym niż minimum egzystencji, o którym mowa w tym przepisie. Rozwiązanie zawarte w ustawie jest także uzasadnione interesami budżetu państwa. Ograniczone możliwości budżetowe uniemożliwiają ukształtowanie zasiłków na poziomie zgodnym z oczekiwaniami wszystkich beneficjentów. Kryterium dochodowe jest przy tym zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej. Uprawnienie jednostki do otrzymania świadczenia od państwa

jest równoważone wartością ocenianą w perspektywie ogółu obywateli, a taką jest stabilność finansów publicznych oraz budżetu państwa.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 3 kwietnia 2014 r. zajął stanowisko, że art. 16a ust. 2 oraz art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2012 r., są niezgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 69 Konstytucji. Prokurator wniósł również o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

Celem świadczenia pielęgnacyjnego jest częściowe zrekompensowanie utraconych zarobków rodzicom (i innym krewnym) osoby niepełnosprawnej, którzy mimo zdolności do pracy nie podejmują pracy zarobkowej lub z niej rezygnują z uwagi na konieczność sprawowania stałej opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Świadczenie adresowane jest do opiekuna, ale jego beneficjentem staje się także osoba niepełnosprawna. Można je zatem uznać za formę realizacji zobowiązania władzy publicznej do stworzenia mechanizmów pomocy osobom niepełnosprawnym w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy i komunikacji społecznej (art. 69 Konstytucji). Podobne funkcje spełnia także specjalny zasiłek opiekuńczy przewidziany w ustawie o świadczeniach rodzinnych.

Zarówno kryterium wieku powstania niepełnosprawności (art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych), jak i kryterium dochodowe (art. 16a ust. 2 tej ustawy) wprowadzają nieuzasadnione zróżnicowanie w grupie podmiotów podobnych, czyli osób, które nie podjęły lub zrezygnowały z pracy zarobkowej z uwagi na sprawowanie opieki nad niepełnosprawnymi. Zróżnicowanie to nie realizuje ustawowego celu, dla którego wprowadzono świadczenie pielęgnacyjne oraz specjalny zasiłek opiekuńczy. Skoro celem tych świadczeń jest rekompensata zarobków utraconych przez opiekunów, to ani wiek dziecka, w jakim powstała niepełnosprawność, ani też wysokość dochodu w rodzinie opiekuna i osoby wymagającej opieki nie mogą stanowić kryterium przyznania pomocy finansowej. Istotne znaczenie w tej perspektywie powinny mieć wyłącznie okoliczności związane z rezygnacją z zatrudnienia przez osoby najbliższe osobie niepełnosprawnej.

Zróżnicowanie sytuacji prawnej opiekunów nie spełnia również – w ocenie Prokuratora Generalnego – kryterium proporcjonalności. Celem ustawy zmieniającej z 2012 r. było ograniczenie kręgu uprawnionych do świadczeń, co uzasadniono dążeniem do racjonalizacji wydatkowania środków publicznych. Cel ten nie może być jednak osiągnięty przez pozbawienie osób niepełnosprawnych możliwości korzystania z opieki osób najbliższych. Prokurator stwierdził również, że ograniczenie nadużyć przy korzystaniu ze świadczeń opiekuńczych nie powinno polegać na ograniczaniu kręgu uprawnionych, ale na wnikliwej weryfikacji stanów faktycznych w sprawach o świadczenia przez organy stosujące prawo.

Prokurator Generalny podzielił stanowisko wnioskodawcy, że wprowadzenie kryteriów ograniczających grono osób uprawnionych do świadczeń opiekuńczych jest niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej odnoszonej do społecznego poczucia sprawiedliwości. Dotyka bowiem osób, które z przyczyn od siebie niezależnych – a takimi jest powstanie niepełnosprawności członka rodziny – rezygnują z pracy zarobkowej bądź nie podejmują takiej ze względu na konieczność zapewnienia opieki. Osoby te znajdują się w trudnej sytuacji faktycznej, a często także w trudnej sytuacji materialnej, tworząc jedną z najsłabszych grup społecznych. Ochrona środków publicznych nie powinna następować kosztem osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej.

4. W pismach z 27 grudnia 2013 r. oraz 18 września 2014 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wypowiedział się w sprawie skutków finansowych, jakie mogą się

wiązać z ewentualnym stwierdzeniem niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Jak wynika z danych gromadzonych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, w roku 2012 wypłacano przeciętnie 255 tys. świadczeń pielęgnacyjnych miesięcznie. Według stanu na koniec marca 2014 r. liczba wypłacanych świadczeń wynosiła 113 tys. miesięcznie, w tym 14 tys. specjalnych zasiłków opiekuńczych.

W ocenie Ministra, uznanie za niezgodny z Konstytucją art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, a w efekcie przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobom sprawującym opiekę nad osobami, których niepełnosprawność powstała po ukończeniu 18 roku życia bądź w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej po 25 roku życia doprowadzi do poszerzenia grupy uprawnionych o ok. 142 tys. osób, co wiązałoby się z dodatkowymi kosztami dla budżetu państwa w wysokości 1394 mln zł rocznie.

Powyższy szacunek obliczono przy założeniu, że osoby, które złożyły wnioski o zasiłek dla opiekunów na podstawie ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów oraz osoby pobierające specjalny zasiłek opiekuńczy, w związku z wyższą kwotą świadczenia pielęgnacyjnego złożą wnioski o przyznanie tego świadczenia (w 2015 r. wynosić będzie 1200 zł).

Zdaniem Ministra, osoby, które utraciły możliwość pobierania specjalnego zasiłku opiekuńczego z uwagi na kryterium dochodowe, w zdecydowanej większości skorzystały ze świadczenia przewidzianego w ustawie o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. W związku z brakiem danych o liczbie osób pobierających zasiłek dla opiekunów nie można oszacować kwoty wydatków na ten cel. Przewiduje się jednak, że powyższa zmiana nie będzie – w odniesieniu do osób, które wcześniej utraciły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego – skutkować znacznymi, dodatkowymi wydatkami z budżetu państwa.

II

Na rozprawie 21 października 2014 r. uczestnicy postępowania podtrzymali oraz doprecyzowali zakres zaskarżenia i zarzuty przedstawione na piśmie.

Po uzyskaniu od uczestników postępowania odpowiedzi na wszystkie zadane pytania Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania rozstrzygnięcia i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot wniosku oraz stawiane zarzuty.

1.1. Przedmiotem wniosku są przepisy odnoszące się do dwóch rodzajów świadczeń opiekuńczych określonych w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych).

Wnioskodawca zakwestionował art. 16a ust. 2-5 tej ustawy, odnoszący się do warunków przyznawania specjalnego zasiłku opiekuńczego. Zgodnie z art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje, jeżeli łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty wynikającej z art. 5 ust. 2 tej ustawy. W obecnym stanie prawnym jest to kwota określona w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się

stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych (Dz. U. poz. 959, dalej: rozporządzenie RM w sprawie wysokości dochodu). Do 31 października 2014 r. jest to 623 zł (§ 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia RM w sprawie wysokości dochodu), a od 1 listopada 2014 r. będzie to 664 zł (§ 1 ust. 2 pkt 2 tego rozporządzenia).

Kwestionowany art. 16a ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych dotyczy sytuacji, w których dochodzi do przekroczenia kwoty wyznaczającej limit dochodu uprawniającego do uzyskania specjalnego zasiłku opiekuńczego. W myśl tego przepisu, jeżeli łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę przekracza kwotę uprawniającą daną osobę do specjalnego zasiłku opiekuńczego o kwotę niższą lub równą kwocie odpowiadającej najniższemu zasiłkowi rodzinnemu przysługującemu w okresie, na który jest ustalany, specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje, jeżeli przysługiwał w poprzednim okresie zasiłkowym. W wypadku przekroczenia dochodu w kolejnym roku kalendarzowym specjalny zasiłek opiekuńczy nie przysługuje.

Kolejny przywołany we wniosku przepis, art. 16a ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, wskazuje zasady ustalania dochodu, którego wysokość warunkuje możliwość uzyskania specjalnego zasiłku opiekuńczego. Przepis ten ma następujące brzmienie:

„Za dochód rodziny osoby wymagającej opieki, o którym mowa w ust. 2, uważa się dochód następujących członków rodziny:

- 1) w przypadku gdy osoba wymagająca opieki jest małoletnia:
 - a) osoby wymagającej opieki,
 - b) rodziców osoby wymagającej opieki,
 - c) małżonka rodzica osoby wymagającej opieki,
 - d) osoby, z którą rodzic osoby wymagającej opieki wychowuje wspólne dziecko,
 - e) pozostających na utrzymaniu osób, o których mowa w lit. a-d, dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia

– z tym że do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko, a także rodzica osoby wymagającej opieki zobowiązanego tytułem wykonawczym pochodzącym lub zatwierdzonym przez sąd do alimentów na jej rzecz;
- 2) w przypadku gdy osoba wymagająca opieki jest pełnoletnia:
 - a) osoby wymagającej opieki,
 - b) małżonka osoby wymagającej opieki,
 - c) osoby, z którą osoba wymagająca opieki wychowuje wspólne dziecko,
 - d) pozostających na utrzymaniu osób, o których mowa w lit. a-c, dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia

– z tym że do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko”.

Przedmiotem wniosku jest również art. 16a ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przepis ten określa dodatkowe warunki ustalania wysokości dochodu, od którego zależy możliwość ubiegania się o specjalny zasiłek opiekuńczy. W myśl tego przepisu, jeżeli prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego ustala się na osobę znajdującą się pod opieką opiekuna prawnego lub umieszczoną w rodzinie zastępczej spokrewnionej w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 135, ze zm.), uwzględnia się dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz dochód osoby wymagającej opieki.

Podstawowy zarzut wnioskodawcy dotyczy wprowadzenia kryterium dochodu jako warunku ubiegania się o specjalny zasiłek opiekuńczy. Kryterium to uznane jest za niezgodne z zasadą równości, bo prowadzi do nieuzasadnionego – w ocenie wnioskodawcy – zróżnicowania podmiotów podobnych. Specjalny zasiłek opiekuńczy, podobnie jak świadczenie pielęgnacyjne, stanowić ma rekompensatę utraconych dochodów opiekuna osoby niepełnosprawnej, który nie podjął pracy zarobkowej lub z niej zrezygnował. Kryterium zastosowane przez ustawodawcę nie służy realizacji tak wyznaczonego celu. Jest ono także zbyt restrykcyjne, ponieważ wyłącza z grona uprawnionych sporą grupę opiekunów. Wnioskodawca stwierdza przy tym, że dążenie do ograniczenia wydatków budżetowych nie uzasadnia posługiwania się kryterium dochodowym, gdyż wartości i dobra, jakie zostały w ten sposób naruszone, mają większą wartość niż interes finansów publicznych.

Wnioskodawca kwestionuje art. 16a ust. 2-5 ustawy o świadczeniach w zakresie, w jakim „regulacja ta uniemożliwia nabycie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego (...) poprzez wprowadzenie tzw. kryterium dochodowego”. Z tak sformułowanego zarzutu oraz uzasadnienia wniosku wynika, że wątpliwości wnioskodawcy dotyczą samego istnienia przesłanki uzależniającej możliwość uzyskania prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego od dochodu uzyskiwanego przez rodzinę osoby sprawującej opiekę oraz rodzinę osoby wymagającej opieki. Wnioskodawca wyjaśniał, że wątpliwości konstytucyjne dotyczą konstrukcji kryterium dochodowego, które odnosi się łącznie do dochodów dwóch rodzin. Także ten zarzut należy traktować jako dotyczący istoty kryterium przewidzianego w art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Pozostałe jednostki redakcyjne tego przepisu – art. 16 ust. 3-5 ustawy o świadczeniach rodzinnych – określają szczegółowe zasady ustalania kryterium dochodowego. Są one bezpośrednio powiązane z wprowadzeniem tego kryterium do ustawy, jakkolwiek mają znaczenie uzupełniające względem normy przewidzianej w art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wziąwszy pod uwagę stawiane zarzuty, Trybunał musiał ocenić dopuszczalność posłużenia się przesłanką dochodu rodziny jako warunku uzyskania prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego, odnosząc te wątpliwości wyłącznie do treści art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

1.2. Wnioskodawca zakwestionował również art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, określający warunki przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Zgodnie z ust. 1b tego przepisu, świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia osiemnastego roku życia, ewentualnie w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia dwudziestego piątego roku życia.

Wnioskodawca zakwestionował przyjęte rozwiązanie z punktu widzenia zasady równości. Jego zdaniem, opiekunowie, którzy nie podjęli zatrudnienia lub zrezygnowali z niego w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnymi dziećmi, tworzą grupę podmiotów podobnych. Kryterium przewidziane w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych wprowadza zróżnicowanie w ramach tak wyznaczonej grupy podmiotów. Zróżnicowanie to jest – zdaniem wnioskodawcy – nieuzasadnione, nieproporcjonalne, a tym samym niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej. Ograniczenie grupy podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego jest także niezgodne z art. 69 Konstytucji, ponieważ nie realizuje konstytucyjnego obowiązku zapewnienia osobom niepełnosprawnym minimum egzystencji.

2. Pomoc władz publicznych osobom niepełnosprawnym.

2.1. Jedną z podstawowych zasad, na których opiera się demokratyczne państwo prawne, jest zasada pomocniczości. Zasada ta, wspomniana wyraźnie we wstępie do Konstytucji, stanowić ma – oprócz poszanowania wolności i sprawiedliwości, współdziałania władz oraz dialogu społecznego – jeden z fundamentów obowiązującej regulacji konstytucyjnej. Zasada pomocniczości służyć ma umacnianiu uprawnień obywateli i ich wspólnot. Zakłada ona, że to jednostki powinny, w pierwszej kolejności, podjąć wszelkie możliwe działania zmierzające do zabezpieczenia własnych potrzeb życiowych czy interesów. Wsparcie przyznawane jednostce powinno dotyczyć sytuacji, w których nie jest ona w stanie samodzielnie zadbać o swoje sprawy oraz podjąć działań zmierzających do poprawy sytuacji życiowej. W takim wypadku niezbędna pomoc powinna pochodzić najpierw od osób najbliższych, tworzących rodzinę osoby potrzebującej wsparcia. Dopiero jeśli sytuacja danej osoby jest taka, że jej uzasadnione potrzeby przekraczają możliwości ich finansowania ze środków pozostających w dyspozycji rodziny, może ona uzyskać pomoc władz publicznych, początkowo na poziomie lokalnym, a następnie – w miarę potrzeby – na wyższym szczeblu władzy państwowej. 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.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał już, że przyznawanie poszczególnym obywatelom przysporzeń od całego społeczeństwa może być konstytucyjnie uzasadnione jedynie na podstawie zasady solidaryzmu społecznego lub zasady słuszności. W pierwszym wypadku dana osoba może liczyć na wsparcie współobywateli, jeśli sama, bez własnej winy, nie jest w stanie zaspokoić potrzeb życiowych niezbędnych do godnego przeżycia jej samej oraz jej rodziny w aktualnej rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Stanowi to wyraz solidaryzmu członków całego społeczeństwa względem siebie. W drugim wypadku – jeśli wszyscy członkowie wspólnoty, współtworzący dobro wspólne, jakim jest państwo, oddają jednostce to, co jej się należało (zob. wyrok z 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 15, cz. III, pkt 5). Zarówno w jednym, jak i drugim wypadku pomoc przyznawana jednostce nie może polegać na pokrywaniu przez wszystkich członków społeczeństwa całości jakichkolwiek wydatków ponoszonych przez osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej lub społecznej.

Wsparcie władzy publicznej udzielane jednostkom nie musi za każdym razem przybierać formy przysporzeń finansowych. Pomoc powinna być zawsze dostosowana do konkretnych okoliczności, aby w efektywny sposób przyczyniać się do poprawy sytuacji życiowej beneficjentów. Może zatem – oprócz świadczeń pieniężnych – polegać na przyznaniu określonych udogodnień w sferze organizacyjnej czy administracyjnej. Może także wiązać się z ułatwieniem dostępu do specjalistycznego sprzętu czy też wykwalifikowanej opieki. Postulat zapewnienia efektywnego wsparcia osobom potrzebującym pomocy władzy publicznej odnosi się również do przysporzeń finansowanych z budżetu państwa. Pomoc finansowa będąca wyrazem alimentowania określonych podmiotów przez całe społeczeństwo powinna być skierowana do tej grupy beneficjentów, którzy faktycznie wymagają takiego wsparcia. Musi być zatem powiązana z mechanizmem oceny całokształtu sytuacji majątkowej osób, którym jest przyznawana.

Ocena ta powinna obejmować wszystkie źródła dochodów oraz cały majątek pozostający w dyspozycji osoby ubiegającej się o wsparcie finansowe władzy publicznej.

2.2. W myśl art. 69 Konstytucji, władze publiczne udzielają osobom niepełnosprawnym, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Przepis ten jest jednym z dwóch, odnoszących się na poziomie konstytucyjnym do osób niepełnosprawnych. Ich sytuację prawną reguluje również art. 68 ust. 3 Konstytucji, w którym mowa o obowiązku władz publicznych zapewnienia osobom niepełnosprawnym szczególnej opieki zdrowotnej. Oba przepisy – umiejscowione obok siebie w ramach rozdziału II Konstytucji – należy traktować jako wypowiedź ustrojodawcy określającą poziom konstytucyjnych gwarancji przewidzianych dla tej konkretnej grupy podmiotów. Gwarancje te – w obu wypadkach – sprowadzają się do zobowiązania władzy publicznej do wspierania osób niepełnosprawnych. Chodzi tu, po pierwsze, o działania, które umożliwią szczególne, a więc odmienne od pozostałych podmiotów, traktowanie osób niepełnosprawnych w ramach opieki zdrowotnej (art. 68 ust. 3 Konstytucji). Po drugie, o działania zapewniające pomoc osobom niepełnosprawnym w sferach: zabezpieczenia egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69 Konstytucji).

2.3. Osoby niepełnosprawne stanowią odrębną grupę podmiotów dostrzeżonych wprost na poziomie konstytucyjnym. Są one adresatami działań, które mają być inicjowane przez władze publiczne w określonych dziedzinach oraz – co należy tu podkreślić – w określonym celu. Art. 69 Konstytucji wskazuje sfery aktywności władzy publicznej w odniesieniu do osób niepełnosprawnych i pozwala na tej podstawie określić cele tych działań.

Władze publiczne mają przede wszystkim pomagać w zabezpieczeniu egzystencji osób niepełnosprawnych. Powinny zatem podejmować działania, które pozwolą zabezpieczyć byt takich osób. Chodzi tu m.in. o stworzenie mechanizmów pomagających w zaspokajaniu ich podstawowych potrzeb, czy też – ogólniej mówiąc – zabezpieczeniu utrzymania na takim poziomie, który umożliwi im godziwe funkcjonowanie. Udzielanie pomocy, o którym mowa w art. 69 Konstytucji, sugeruje, że nie chodzi w tym wypadku o przyjęcie przez państwo roli podmiotu ponoszącego pełną odpowiedzialność za stworzenie warunków egzystencji osób niepełnosprawnych. Z jednej strony władze publiczne nie mogą całkowicie zrezygnować z podejmowania działań na rzecz tej grupy podmiotów. Z drugiej jednak państwo ma w tej sferze realizować funkcję pomocniczą, którą należy rozumieć jako wprowadzanie ułatwień i udzielanie wsparcia po to, aby sam fakt bycia osobą niepełnosprawną nie oznaczał całkowitego wykluczenia społecznego. 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.

Pomoc osobom niepełnosprawnym dotyczyć ma również dwóch innych sfer wskazanych w art. 69 Konstytucji – przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej. W tym kontekście jeszcze łatwiej dostrzec znaczenie pomocy jako działalności polegającej na wprowadzaniu ułatwień czy udzielaniu wsparcia w danej dziedzinie. Istotą tych unormowań jest takie ukierunkowanie działań państwa, które – w miarę możliwości – pozwoli na aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych oraz stworzy podstawy ich faktycznego funkcjonowania w społeczeństwie. W tym sensie art. 69 Konstytucji kładzie wyraźny akcent na udzielanie takiej pomocy, która pozwoli osobom niepełnosprawnym

prowadzić – stosownie do ich sytuacji – aktywne życie, zarówno w aspekcie możliwości wykonywania pracy, jak i odpowiedniej formy komunikowania się z innymi ludźmi. Także w tych sferach działalność władzy publicznej ma mieć charakter pomocniczy. Sprowadza się ona do wspierania osób niepełnosprawnych w ich dążeniach i nie może być rozumiana jako ciążyący na społeczeństwie obowiązek przysposobienia tych osób do pracy zawodowej czy też zagwarantowania im warunków wszelkiej komunikacji społecznej.

2.4. Ustawodawca ma szeroki zakres swobody co do tego, w jaki sposób oraz za pomocą jakich środków będzie realizować cele wyznaczone w art. 69 Konstytucji. W aspekcie formalnym wszelkie działania wspierające osoby niepełnosprawne muszą być określone w ustawie. Władze publiczne nie mogą przy tym całkowicie zaprzestać podejmowania działań zabezpieczających egzystencję osób niepełnosprawnych oraz ułatwiających ich funkcjonowanie w społeczeństwie, w tym także na rynku pracy. Brak jest jednak wskazania szczegółowych rozwiązań, które miałyby służyć wykonaniu art. 69 Konstytucji. Ustawodawca nie przesądza, że pomoc osobom niepełnosprawnym ma mieć wyłącznie wymiar finansowy i przejawiać się w przyznawaniu tym osobom określonych świadczeń. Wspomniany przepis można traktować jako nakaz podjęcia działań dotyczących trzech wymienionych w nim obszarów. Nie stanowi on jednak w żadnym wypadku podstawy roszczeń od ustawodawcy.

Taki sposób rozumienia art. 69 Konstytucji przyjmowany jest w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Odnosząc się do brzmienia tego przepisu Trybunał zasadnie stwierdzał, że art. 69 Konstytucji wyraża normę programową, wyznaczającą ustawodawcy obowiązek stworzenia rozwiązań zapewniających efektywne wsparcie osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego. Nie ustanawia on bezpośrednio żadnych konkretnych praw podmiotowych jednostek, ale przewiduje ich ustalenie dopiero w ustawie. Zdaniem Trybunału, art. 69 Konstytucji nie wyznacza określonego typu pomocy udzielanej osobom niepełnosprawnym. Nie określa także poziomu świadczeń, które mogą być im przyznane, ich form, konkretnego zakresu czy trybu ich uzyskiwania (por. wyroki z: 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106, cz. III, pkt 5.3.2; 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25, cz. III, pkt 3.3).

2.5. Nawiązując do treści art. 69 Konstytucji, wskazać można minimalny zakres gwarancji konstytucyjnych dotyczących osób niepełnosprawnych. Wiąże się on z potrzebą podjęcia przez władze publiczne działań w sferze zabezpieczenia egzystencji takich osób, ich aktywizacji zawodowej oraz możliwości efektywnej komunikacji społecznej. Zarzut, jaki można postawić w kontekście art. 69 Konstytucji może dotyczyć braku działania władz publicznych bądź też wprowadzenia rozwiązań pozornych, które w praktyce nie prowadzą do realizacji wyznaczonych celów. Można wskazać, że ustawodawca nie zabezpieczył egzystencji osób niepełnosprawnych przynajmniej na poziomie minimum życiowego, nie stworzył jakichkolwiek mechanizmów przysposobienia do pracy czy też nie wprowadził żadnych rozwiązań umożliwiających efektywne komunikowanie się tych osób z pozostałymi członkami społeczeństwa.

Ocena sposobu, w jaki ustawodawca podjął się realizacji celów określonych w art. 69 Konstytucji, odnosi się do sfery wykraczającej poza istotę gwarancji wyrażonych w tym przepisie. Chodzi tu bowiem o ten obszar, w którym ustawodawca może swobodnie kształtować formy oraz zakres konkretnych uprawnień adresowanych do osób niepełnosprawnych, a co za tym idzie może również modyfikować ich charakter oraz wymiar. W takim wypadku ocena konstytucyjności obowiązujących unormowań może dotyczyć tego, czy ustawodawca działał z poszanowaniem pozostałych zasad i norm

konstytucyjnych, w szczególności tych, które określają reguły wprowadzania zmian do systemu prawnego. Nie można jednak wykazać naruszenia istoty unormowań dotyczących osób niepełnosprawnych w odniesieniu do tego, czego ustawodawca nie musiał uregulować, realizując treść art. 69 Konstytucji. Przepis ten pozostawia ustawodawcy swobodę wyboru środków służących realizacji wymienionych w nim celów.

3. Regulacja ustawowa świadczeń opiekuńczych oraz ich funkcje.

3.1. Świadczenia, których dotyczy wnioski – specjalny zasiłek opiekuńczy (art. 16a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych) oraz świadczenie pielęgnacyjne (art. 17 ust. 1 ustawy) – stanowią element systemu świadczeń rodzinnych. System ten obejmuje także – zgodnie z art. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych – zasiłek rodzinny oraz dodatki do tego zasiłku (rozdział 2 ustawy), jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka (rozdział 2a ustawy) oraz zapomogę, którą z tego samego powodu może przyznać rada gminy w drodze uchwały (art. 2 pkt 3 w związku z art. 22a ustawy).

3.2. Ustawa o świadczeniach rodzinnych w swej zasadniczej części obowiązuje od 1 maja 2004 r. Zastąpiła wcześniejsze uregulowania określające formy udzielania pomocy państwa osobom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, ponoszącym wydatki związane z wychowywaniem dzieci oraz opieką nad najbliższą osobą niepełnosprawną lub będącą w zaawansowanym wieku.

W swym pierwotnym kształcie system świadczeń rodzinnych przewidzianych w ustawie z 2003 r. obejmował zasiłek rodzinny wraz z dodatkami do tego zasiłku oraz świadczenia opiekuńcze. Do tej drugiej kategorii zaliczono zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 16 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, zasiłek pielęgnacyjny przyznawany był w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia osobie niepełnosprawnej opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Przysługiwał niepełnosprawnemu dziecku, osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, oraz osobie, która ukończyła 75 lat. W myśl art. 16 ust. 3 ustawy w ówczesnym brzmieniu, zasiłek pielęgnacyjny przysługiwał również osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jeżeli niepełnosprawność powstała do ukończenia 21 roku życia. Świadczenie pielęgnacyjne, przewidziane w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w jej pierwotnym brzmieniu, przyznawane było z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki nad dzieckiem. Przysługiwało ono matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka, jeżeli nie podejmował lub rezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności albo o znacznym stopniu niepełnosprawności. Świadczenie pielęgnacyjne przysługiwało, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekraczał kwoty określonej przez ustawodawcę.

Obowiązywanie ustawy o świadczeniach rodzinnych w latach 2004 – 2012 było przedmiotem szczegółowej analizy w wyroku z 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27/13, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 134 (zob. cz. III, pkt 3). Należy tu jedynie zaznaczyć, że był to okres charakteryzujący się stopniowym poszerzaniem kręgu beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego. Było to związane z wykonaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107 oraz 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109, a także wejściem w życie ustawy z dnia 19

listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz. U. Nr 219, poz. 1706), która znosiła kryterium dochodowe jako przesłankę nabycia tego świadczenia. W efekcie tych modyfikacji świadczenie pielęgnacyjne – według stanu prawnego obowiązującego do końca 2012 r. – było przyznawane matce, ojcu, osobom, na których ciążył obowiązek alimentacyjny oraz opiekunowi faktycznemu dziecka. W wypadku osoby innej niż spokrewniona w pierwszym stopniu, na której ciążył obowiązek alimentacyjny, świadczenie pielęgnacyjne przysługiwało, gdy nie było innej osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu albo gdy osoba ta nie była w stanie sprawować opieki. Osoba, nad którą była sprawowana opieka, mogła być zarówno dzieckiem, jak i osobą dorosłą, i nie musiała być członkiem rodziny osoby sprawującej opiekę (tak np. w sytuacji opiekuna faktycznego dziecka).

Rozszerzenie zakresu podmiotowego świadczenia pielęgnacyjnego oraz zniesienie kryterium dochodowego doprowadziło – w okresie od 1 stycznia 2010 r. – do znacznego wzrostu liczby wypłacanych świadczeń, a co za tym idzie zwiększenia wydatków budżetowych na ten cel. Jak wynika z informacji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej o realizacji świadczeń rodzinnych w poszczególnych latach (zob. <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/swiadczenia-rodzinne/informacje-statystyczne>) w 2009 r. przyznano 67,9 tys. świadczeń pielęgnacyjnych miesięcznie, których łączny koszt wyniósł 349 mln złotych. W 2010 r., a więc w pierwszym roku obowiązywania przepisów znoszących kryterium dochodowe, liczba świadczeń pielęgnacyjnych wyniosła już 108,4 tys. miesięcznie, a ich łączny koszt opiewał na 667 mln złotych. W 2011 r. przyznano 168,4 tys. świadczeń pielęgnacyjnych miesięcznie, co wiązało się z wydatkiem rzędu 1031 mln złotych. Dalszy wzrost liczby przyznawanych świadczeń nastąpił w 2012 r. Wypłacono wówczas 223,5 tys. świadczeń pielęgnacyjnych miesięcznie, a związane z tym łączne wydatki budżetu państwa wyniosły 1363 mln złotych.

3.3. Jednym z głównych założeń zmian legislacyjnych wprowadzonych ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca; weszła w życie 1 stycznia 2013 r.) było dostosowanie systemu pomocy udzielanej rodzinom do możliwości finansowych państwa. Chodziło o takie ukształtowanie przesłanek przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, aby przysługiwało ono rodzicom dzieci niepełnosprawnych, którzy rzeczywiście sprawują nad nimi opiekę (zob. uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej z 2012 r., druk sejmowy 724/VII kadencja, s. 1-3).

Zmiany odnoszące się do świadczeń opiekuńczych polegały na wprowadzeniu nowego świadczenia – specjalnego zasiłku pielęgnacyjnego (art. 16a ustawy o świadczeniach rodzinnych). Zasiłek miał – z założenia – przysługiwać osobom, które nie spełniały nowych kryteriów przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego. Beneficjentami specjalnego zasiłku opiekuńczego stały się osoby, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, jeżeli rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Istotnym elementem konstrukcji specjalnego zasiłku opiekuńczego jest uzależnienie możliwości ubiegania się o to świadczenie od spełnienia kryterium dochodowego (art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Zastosowanie tego kryterium, odnoszącego się do łącznych dochodów dwóch rodzin – osoby sprawującej opiekę i osoby wymagającej

opieki, miało służyć wprowadzeniu możliwie najbardziej racjonalnych zasad przyznawania tego świadczenia oraz ustalenia dochodu w sposób odpowiadający rzeczywistości (zob. uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, druk sejmowy 724/VII kadencja, s. 6-7).

Oprócz wprowadzenia specjalnego zasiłku opiekuńczego, od 1 stycznia 2013 r. zostały zmienione także przesłanki przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego (art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Uprawnionymi do tego świadczenia stali się matka albo ojciec dziecka, opiekun faktyczny dziecka, osoba będąca rodziną zastępczą spokrewnioną oraz inne osoby, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności. Świadczenie to przyznano osobom, które nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji (art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Charakterystycznym elementem nowej konstrukcji świadczenia pielęgnacyjnego było wprowadzenie przez ustawodawcę kryterium wieku powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki jako warunku ubiegania się o to świadczenie. Zgodnie z art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia 18 roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25 roku życia.

3.4. W wyroku o sygn. K 27/13 Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepisy ustawy zmieniającej z 2012 r., określające termin wygaśnięcia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przysługującego zgodnie z zasadami sprzed nowelizacji, są niezgodne z art. 2 Konstytucji. Trybunał nie wypowiedział się w tym wyroku na temat nowych kryteriów przyznawania świadczeń. Odniósł się jedynie do przepisów intertemporalnych. Uznał, że doszło do naruszenia praw słusznie nabytych oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w odniesieniu do tej grupy osób, które pobierały świadczenie pielęgnacyjne na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2012 r., a jednocześnie nie spełniły nowych przesłanek nabycia świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego. Trybunał negatywnie ocenił częste zmiany legislacyjne przesłanek świadczenia pielęgnacyjnego. Ponieważ w demokratycznym państwie prawnym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca, dokonując kolejnych zmian stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego, a to znaczy, że pożądaną cechą systemu prawa jest stabilność rozwiązań, zwłaszcza wobec osób o ograniczonych możliwościach adaptacyjnych (zob. wyrok o sygn. K 27/13, cz. III, pkt 9).

Wykonując przywołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego, Sejm uchwalił ustawę z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. poz. 567; dalej: ustawa o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów), obowiązującą od 15 maja 2014 r. Ustawa określa warunki nabywania oraz zasady ustalania i wypłacania zasiłków dla opiekunów osobom, które utraciły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego 1 lipca 2013 r. w związku z wygaśnięciem z mocy prawa decyzji przyznającej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Zgodnie z art. 2 tej ustawy zasiłek dla opiekuna przysługuje za okresy od 1 lipca 2013 r. do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie ustawy, w których osoba spełniała warunki do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego określone w ustawie o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu obowiązującym 31 grudnia 2012 r. Zasiłek dla

opiekuna przysługuje również od dnia wejścia w życie ustawy, jeżeli osoba spełnia warunki do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego określone w ustawie o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu obowiązującym 31 grudnia 2012 r. Ustawodawca zastrzegł, że prawo do zasiłku dla opiekuna nie przysługuje, jeżeli opiekun bądź osoba wymagająca opieki uzyskała prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego lub świadczenia pielęgnacyjnego, o których mowa w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Zasiłek dla opiekuna przysługuje w kwocie 520 zł. Postępowanie w sprawie ustalenia prawa do tego zasiłku wszczynane jest na wniosek osoby ubiegającej się o to świadczenie, złożony nie później niż w terminie 4 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (do 15 września 2014 r.). Jeżeli w tym okresie toczy się postępowanie o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności lub orzeczenia o stopniu niepełnosprawności osobie, nad którą jest sprawowana opieka, wniosek może być złożony nie później niż w terminie 4 miesięcy od dnia wydania tego orzeczenia. Należy podkreślić, że zasiłek dla opiekuna jest nowym świadczeniem rodzinnym o charakterze stałym. Prawo do tego zasiłku ustala się – co do zasady – na czas nieokreślony, powiązany wszakże z okresem obowiązywania orzeczenia o stopniu niepełnosprawności (art. 6 ust. 1 ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów).

3.5. Ustawa o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, oprócz wprowadzenia nowego zasiłku dla opiekunów, zmieniła też częściowo przesłanki ubiegania się o specjalny zasiłek opiekuńczy, o którym mowa w art. 16a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zmiana polegała na poszerzeniu prawa do tego zasiłku o małżonków sprawujących opiekę nad najbliższą osobą niepełnosprawną. Oprócz tego – od 1 stycznia 2015 r. – prawo do ubiegania się o specjalny zasiłek opiekuńczy uzyskują nie tylko osoby, które zrezygnowały z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania stałej opieki nad osobą niepełnosprawną. Będzie ono przysługiwało również tym opiekunom, którzy nie podjęli zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z tego powodu.

Dalsze zmiany dotyczące świadczeń opiekuńczych wprowadzone zostały w ustawie z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. poz. 559), obowiązującej od 1 maja 2014 r. Modyfikacje przewidziane w tej ustawie dotyczyły wysokości świadczenia pielęgnacyjnego (art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Świadczenie to ustalono w wysokości 1300 złotych miesięcznie, z tym że w okresie od 1 maja 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. przysługuje ono w wysokości 800 złotych miesięcznie, a w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. – w wysokości 1200 złotych miesięcznie. Ustawodawca przewidział również waloryzację kwoty świadczenia pielęgnacyjnego.

3.6. Podsumowując – w obecnym stanie prawnym wsparcie władz publicznych dla osób sprawujących opiekę nad najbliższymi osobami niepełnosprawnymi udzielane jest w formie dwóch świadczeń przewidzianych w ustawie o świadczeniach rodzinnych – specjalnego zasiłku opiekuńczego (art. 16a ustawy o świadczeniach rodzinnych) oraz świadczenia pielęgnacyjnego (art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Osobne świadczenie – zasiłek dla opiekuna – ma swoją podstawę prawną w ustawie o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów.

Specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, a także małżonkom, jeżeli rezygnują (lub – od 1 stycznia 2015 r. – nie podejmują) z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną

możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Wspomniany zasiłek uzależniony jest od spełnienia kryterium dochodowego liczonego w odniesieniu do łącznego dochodu rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki.

Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje matce albo ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka, osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 135, ze zm.) oraz innym osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

Specjalny zasiłek opiekuńczy przyznawany jest w kwocie 520 złotych miesięcznie. Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje w wysokości 800 złotych miesięcznie, przy czym kwota ta wzrośnie od 1 stycznia 2015 r. do 1200 złotych, a następnie od 1 stycznia 2016 r. do 1300 złotych.

Jak wynika z informacji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej o realizacji świadczeń rodzinnych, w 2013 r. przyznano średnio 163,9 tys. świadczeń pielęgnacyjnych miesięcznie. Jednocześnie liczba beneficjentów specjalnego zasiłku opiekuńczego wyniosła – w 2013 r. – 5,9 tys. osób miesięcznie. Wydatki z tytułu świadczenia pielęgnacyjnego w 2013 r. wyniosły ponad 1072 mln złotych, a z tytułu specjalnego zasiłku opiekuńczego – 35 672 tys. złotych. W okresie od 1 stycznia do 31 marca 2014 r. wydatki z tytułu świadczenia pielęgnacyjnego wyniosły 180 915 tys. złotych, natomiast z tytułu specjalnego zasiłku opiekuńczego – 21 796 tys. złotych.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej poinformowało, że nie dysponuje danymi z zakresu wydatków i liczby złożonych wniosków o zasiłek dla opiekunów. Planuje wykonanie sprawozdania jednorazowego z tego zakresu w IV kwartale 2014 r.

3.7. Świadczenia rodzinne stanowią – obok uregulowań dotyczących pomocy społecznej – element systemu zabezpieczenia społecznego. Celem tych świadczeń jest wspieranie osób i rodzin w sferze zaspokajania ich niezbędnych potrzeb, a przez to umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka (zob. wyrok z 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 115, cz. III, pkt 2). Ustawa o świadczeniach rodzinnych określa formy pomocy rodzinie w związku z jej niekorzystną sytuacją. Służyć ma ukierunkowaniu pomocy publicznej na realizację podstawowych funkcji rodziny obejmujących wychowanie, naukę i kształcenie dzieci oraz opiekę nad niepełnosprawnymi i niedołączonymi z powodu wieku członkami rodziny.

Każde z trzech świadczeń przewidzianych w rozdziale 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych ma na celu – choć w nieco innym wymiarze – włączenie finansowej pomocy państwa w odniesieniu do osób wymagających stałej opieki. Chodzi o przyznanie wsparcia w sytuacji, w której wydatkowanie określonych środków na opiekę jest konieczne i może stanowić zasadnicze obciążenie finansowe. Trzeba podkreślić, że omawiany rodzaj świadczeń wiąże się z trwałymi okolicznościami faktycznymi, które – w ocenie ustawodawcy – mogą pociągać za sobą znaczne koszty. Stąd też świadczenia te mają charakter stały, a ich wypłacanie nie jest ograniczone żadnym terminem. Istotą tych

przysporzeń jest udzielenie uzupełniającej pomocy finansowej. Świadczenia opiekuńcze nie służą pokrywaniu wszelkich kosztów związanych z potrzebą zapewnienia opieki osobie niesamodzielnej. Pełnią rolę częściowej pomocy przyznawanej w związku ze zwiększonym obciążeniem finansowym ponoszonym przez osoby niepełnosprawne, będące w zaawansowanym wieku oraz członków ich rodzin.

3.8. Świadczenia opiekuńcze można podzielić na dwie grupy, stosując kryterium ich bezpośredniego beneficjenta. Do pierwszej grupy zalicza się zasiłek pielęgnacyjny (art. 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych), przyznawany konkretnie niepełnosprawnemu dziecku, osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, oraz osobie, która ukończyła 75 lat.

Drugą grupę tworzą dwa pozostałe świadczenia opiekuńcze – specjalny zasiłek opiekuńczy i świadczenie pielęgnacyjne. Nie są one przyznawane bezpośrednio osobie wymagającej stałej opieki, ale jej opiekunom. Niezbędnym warunkiem przyznania świadczenia jest brak podjęcia lub rezygnacja przez opiekuna z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki. W gronie beneficjentów znajdują się zatem osoby najbliższe osobom niepełnosprawnym, które zdecydowały się nie wykonywać działalności zawodowej z uwagi na potrzebę stałego współdziałania w procesie leczenia, rehabilitacji i edukacji osoby niezdolnej do samodzielnej egzystencji.

Oba świadczenia – specjalny zasiłek opiekuńczy i świadczenie pielęgnacyjne – odgrywają podobną rolę do wspomnianego wcześniej zasiłku pielęgnacyjnego (art. 16 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Ich celem jest przyznanie wsparcia finansowego w związku z koniecznością ponoszenia zwiększonych wydatków na utrzymanie członka rodziny, znajdującego się w określonej sytuacji faktycznej. Konstrukcja świadczeń określonych w art. 16a ust. 1 i art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych nawiązuje do faktu rezygnacji bądź braku podjęcia pracy zarobkowej przez opiekuna osoby niepełnosprawnej. Świadczenia te mają zatem częściowo uzupełniać dochód utracony przez opiekuna decydującego się sprawować osobiście stałą lub długotrwałą opiekę nad osobą najbliższą, niezdolną do samodzielnej egzystencji. Stanowią zatem swego rodzaju finansową rekompensatę związaną z wyjściem opiekuna osoby niepełnosprawnej z rynku pracy. Nie znaczy to jednak, że można te przysporzenia traktować wprost jako swoiste wynagrodzenie faktu niepodjęcia bądź rezygnacji z wykonywania pracy zarobkowej przez opiekuna. Specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne są świadczeniami przyznawanymi opiekunom osób niepełnosprawnych w związku z rezygnacją przez te osoby z aktywności zawodowej. Są więc formą pomocy, która rekompensuje utracony zarobek opiekuna. Trzeba je jednak rozpatrywać również w odniesieniu do osoby wymagającej opieki, która staje się pośrednim beneficjentem tych świadczeń. Celem obu wspomnianych świadczeń opiekuńczych jest więc – w ogólniejszym wymiarze – częściowe uzupełnienie środków finansowych rodziny, która ponosi dodatkowe koszty związane z opieką nad osobami najbliższymi.

4. Ocena zgodności art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 69 Konstytucji.

4.1. Kontrola art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych sprowadziła się do odpowiedzi na pytanie, czy sytuacja finansowa opiekuna osoby niepełnosprawnej oraz osoby wymagającej opieki może stanowić warunek przyznania specjalnego zasiłku opiekuńczego. Aby ocenić to w perspektywie art. 69 Konstytucji trzeba było ustalić, jakie działania ma podejmować ustawodawca, realizując zadania wskazane w tym przepisie, oraz czy wprowadzając określone rozwiązania, powinien uwzględniać sytuację faktyczną

osób niepełnosprawnych, którym przyznaje wsparcie. Następnie należało zbadać, czy zastosowane kryterium – w omawianym wypadku kryterium dochodowe – służy realizacji zadań określonych w art. 69 Konstytucji i czy nie jest sprzeczne z pozostałymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi. W tym ostatnim zakresie ocena kryterium wprowadzonego do art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych dokonywana była również z punktu widzenia dwóch pozostałych wzorców kontroli – art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Istotą zarzutu formułowanego wobec art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest żądanie, aby specjalny zasiłek opiekuńczy przysługiwał wszystkim osobom, które nie podejmują lub rezygnują z pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad najbliższą osobą niepełnosprawną, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji finansowej się znajdują. Ustalanie prawa do tego zasiłku powinno uwzględniać – zdaniem wnioskodawcy – jedynie rezygnację z pracy przez opiekuna, nie zaś sytuację, w jakiej znajduje się osoba wymagająca opieki. Kryterium dochodowe zastosowane w art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie pozwala bowiem – co podkreśla wnioskodawca – na „objęcie pomocą wszystkich osób, które zrezygnowały z zatrudnienia z powodu konieczności sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny”.

4.2. Zakres gwarancji wynikających z art. 69 Konstytucji został już szczegółowo omówiony (zob. cz. III pkt 2 uzasadnienia). W tym miejscu należy jedynie podkreślić, że wspomniany przepis nie determinuje form pomocy przyznawanej przez władze publiczne osobom niepełnosprawnym. Nie przesądza przez to, czy pomoc ta ma być zawsze udzielana w postaci świadczeń finansowanych z budżetu państwa, czy też powinna przybierać inne formy. Niezależnie od tego, jakie rozstrzygnięcie przyjmie w tym zakresie ustawodawca, wsparcie oferowane osobom niepełnosprawnym powinno być rzeczywiste i efektywne. Musi zatem uwzględniać zróżnicowanie sytuacji faktycznej konkretnych beneficjentów, a przez to ich odmiennie ukształtowane potrzeby. Zrozumiałe jest przy tym, że wsparcie powinno być adresowane przede wszystkim do tych osób, które z uwagi na trudną sytuację majątkową nie są w stanie funkcjonować przynajmniej na poziomie minimum życiowego. Obiektywną metodą oceny tej sytuacji jest odwołanie się do kryterium dochodu beneficjentów określonych świadczeń pieniężnych. Z tego względu rozwiązanie, które uzależnia prawo do uzyskania specjalnego zasiłku opiekuńczego od kryterium dochodowego, należy uznać za racjonalne w świetle art. 69 Konstytucji.

Konstrukcja specjalnego zasiłku opiekuńczego zakłada przyznanie pomocy finansowej opiekunowi osoby niepełnosprawnej. Zasiłek ten stanowi jednak realne wsparcie dla podopiecznego, który może korzystać z opieki bliskiej mu osoby. Jest więc wsparciem przekazywanym bezpośrednio opiekunowi, ale adresowanym pośrednio do osoby niepełnosprawnej. Należy go zatem rozpatrywać zarówno w odniesieniu do sytuacji opiekuna, który dobrowolnie decyduje się nie wykonywać pracy zarobkowej, jak i w relacji do osoby wymagającej opieki z uwagi na ograniczoną możliwość samodzielnej egzystencji. Taki sposób oceny mechanizmu przewidzianego w art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych znajduje swoje potwierdzenie w treści art. 69 Konstytucji. Pomoc, o której mowa w tym przepisie konstytucyjnym, ma być adresowana do osób niepełnosprawnych. Z tego powodu badanie przesłanek warunkujących przyznanie prawa do konkretnego świadczenia powinno odnosić się zawsze do sytuacji faktycznej, w jakiej znajduje się osoba niepełnosprawna. Specjalny zasiłek opiekuńczy, który stanowi formę pomocy udzielanej takim osobom, nie może być zatem oceniany wyłącznie w odniesieniu do osoby opiekuna. Przyznanie tego przysporzenia musi poprzedzać analiza sytuacji majątkowej w obrębie tej grupy osób, które są faktycznie zaangażowane w sprawowanie opieki nad osobą niepełnosprawną, a tym samym dysponują określonymi środkami finansowymi przeznaczonymi na ten cel. Skoro specjalny zasiłek opiekuńczy jest

przysporzeniem finansowym, toteż racjonalne jest, że ocena zasadności jego przyznania uzależniona jest od sytuacji finansowej beneficjenta, określanej za pomocą kryterium dochodowego.

4.3. Pomoc udzielana przez władze publiczne osobom niepełnosprawnym, realizowana w kontekście zadań państwa określonych w art. 69 Konstytucji, ma – z założenia – charakter częściowy. Dotyczy to także tej formy pomocy, jaką stanowią świadczenia finansowe. Specjalny zasiłek opiekuńczy, o którym mowa w art. 16a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, należy zatem postrzegać właśnie jako formę subsydiarnego wsparcia udzielanego przez państwo pewnej kategorii opiekunów osób niepełnosprawnych. Subsydiarny charakter świadczeń rodzinnych, w tym także świadczeń opiekuńczych, podkreślał również Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie (por. wyroki z: 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109, cz. III, pkt 4.3; 20 grudnia 2012 r., sygn. K 28/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 137, cz. III, pkt 3). Ustalenia te, wskazujące na komplementarność roli państwa w sferze przyznawania pomocy finansowej rodzinom, należy odnosić analogicznie do badanego w tej sprawie specjalnego zasiłku opiekuńczego, który stanowi element świadczeń rodzinnych przewidzianych przez ustawodawcę (por. art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych). W tym kontekście nie można oczekiwać – powołując się także na brzmienie art. 69 Konstytucji – że wsparcie finansowe przyznawane przez państwo zostanie ukształtowane w taki sposób, aby stało się dla jego beneficjentów podstawowym źródłem zaspokojenia wydatków związanych z koniecznością zapewnienia opieki i pomocy osobom niepełnosprawnym, niezdolnym do samodzielnej egzystencji. Dopuszczalne jest zatem posłużenie się przez ustawodawcę przesłankami różnicującymi dostępność tej formy pomocy, co może w efekcie wiązać się z jej ograniczeniem na podstawie kryterium dochodu.

Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje w tym kontekście samego pozostawiania w trudnej sytuacji materialnej rodzin podejmujących dodatkowy wysiłek opieki nad najbliższymi osobami niepełnosprawnymi. Wiąże się to również ze zwiększonymi potrzebami finansowymi, które niejednokrotnie wykraczają poza możliwości zarobkowania członków rodziny sprawującej stałą opiekę nad niepełnosprawnymi wymagającymi wsparcia w procesie leczenia, rehabilitacji bądź edukacji. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że to właśnie dążenie do zapewnienia określonego wsparcia m.in. takim rodzinom leży u podstaw wprowadzenia przez ustawodawcę systemu świadczeń rodzinnych, w tym świadczeń opiekuńczych.

5. Ocena zgodności art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 2 Konstytucji.

5.1. Niekonstytucyjność art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych wynikać ma – zdaniem wnioskodawcy – z naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady równości. Jak wynika z pisma uzupełniającego wniosek, oba wzorce kontroli traktowane są – co do zasady – w sposób łączny. Świadczy o tym stwierdzenie uznające dopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej podmiotów jedynie wówczas, kiedy służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej (s. 2 pisma z 19 sierpnia 2013 r.). W ramach dalszych wyjaśnień wnioskodawca stwierdza jednak, że przyjęcie kryterium dochodowego „godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej (...) bowiem pozostawia znaczną grupę opiekunów osób niepełnosprawnych (a pośrednio ich podopiecznych) w zasadzie bez jakiegokolwiek wsparcia finansowego (...). Zastosowanie kryterium dochodowego nie

odpowiada zatem względem sprawiedliwości, albowiem zostało wprowadzone w sposób arbitralny w celu zmniejszenia wydatków budżetowych”.

Mając na względzie tak postawiony zarzut, Trybunał Konstytucyjny dokonał – w pierwszej kolejności – analizy art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych w perspektywie zasady sprawiedliwości społecznej, a następnie zbadał ten przepis pod kątem dopuszczalności różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych.

5.2. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Trybunał może interweniować tylko w tych wypadkach, w których naruszenie tej zasady ma charakter oczywisty (zob. m.in. wyroki z: 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183, cz. III, pkt 1; 26 stycznia 2010 r., sygn. K 9/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 4, cz. III, pkt 4.2). Wynika to przede wszystkim z tego, że zasada sprawiedliwości społecznej – jako konstytucyjna klauzula generalna – nie zawiera „dostatecznie precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek do formułowania ocen prawnych, które byłyby wolne od arbitralności czy czysto subiektywnych przekonań aksjologicznych reprezentowanych przez poszczególne składy orzekające”, lecz tylko „określa pewne minimalne, progowe kryteria rozwiązań prawnych, które powinny być respektowane przez ustawodawcę przy regulacji określonej sfery stosunków społecznych wkraczającej w sferę interesów jednostki” (zob. wyrok z 8 kwietnia 2014 r., sygn. K 21/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 38, cz. III, pkt 2.1 wraz z cytowanym tam wyrokiem z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258, cz. III, pkt 4).

Wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej ma bogatą i zróżnicowaną treść. Koresponduje z zasadą równości, a przy tym wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, polegające na realizacji i ochronie wielu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (zob. wyrok sygn. K 28/11, cz. III, pkt 4.4). Idea sprawiedliwości rozumiana jest jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od wprowadzenia nieusprawiedliwionych oraz niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli (zob. m.in. wyroki z: 15 marca 2011 r., sygn. P 7/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 10, cz. III, pkt 2.4; 11 lipca 2011 r., sygn. P 1/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 53, cz. III, pkt 2.3). Jednym z podstawowych elementów zasady sprawiedliwości społecznej jest zakaz arbitralnego traktowania jednostek. W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie dostrzegał w zasadzie sprawiedliwości społecznej „zaprzeczenie” lub „przeciwieństwo arbitralności” (zob. m.in. wyroki z: 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 42, cz. III, pkt 2; 20 listopada 2012 r., sygn. SK 34/09, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 122, cz. III, pkt 7.4; 22 maja 2013 r., sygn. P 46/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 42, cz. III, pkt 1.2.3 i powoływane w nich orzecznictwo). Odwołując się do poglądów nauki prawa, zauważał również, że „sprawiedliwość społeczna mieści w sobie zakaz arbitralności państwa” (wyrok z 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 64, cz. III, pkt 4 i powołana tam literatura; teza powtórzona w wyroku z 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80, cz. III, pkt 8).

5.3. Tak silne nawiązanie do zakazu arbitralności, jako istotnego punktu odniesienia oceny zgodności art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 2 Konstytucji, wynika ze sposobu określenia zarzutu niekonstytucyjności przez wnioskodawcę. W tym kontekście należało ustalić, czy przyznanie pomocy finansowej wyłącznie tym opiekunom osób niepełnosprawnych, określonym w art. 16a ust. 1 ustawy o

świadczeniach rodzinnych, którzy spełniają kryterium dochodowe wynikające z ust. 2 tego przepisu, można uznać za arbitralne rozstrzygnięcie ustawodawcy.

Kwestionowany art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych wprowadza warunek, który eliminuje z grona uprawnionych do zasiłku pewną część opiekunów osób niepełnosprawnych. Przepis ten ma zatem charakter ograniczający grupę beneficjentów. Ograniczenie to opiera się na kryterium dochodowym, a to sprawia, że pomoc przekazywana w formie specjalnego zasiłku opiekuńczego trafia wyłącznie do tych opiekunów, których dochody nie przekraczają limitu wyznaczonego przez ustawodawcę. Chodzi tu – zgodnie z art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych – o dochody rodziny osoby sprawującej opiekę i rodziny osoby wymagającej opieki. Ich łączny dochód brany jest bowiem podczas określania grupy beneficjentów specjalnego zasiłku opiekuńczego. Zdaniem Trybunału, wprowadzenie wspomnianej przesłanki nie może być uznane za przypadkowe, a przez to arbitralne, ponieważ ma swoje konstytucyjne uzasadnienie.

Specjalny zasiłek opiekuńczy jest formą pomocy przyznawanej przez państwo osobom niepełnosprawnym. Jakkolwiek sposób ukształtowania tego świadczenia wskazuje, że punktem odniesienia ustawodawcy decydującego o przyznaniu pomocy w tym wypadku jest rodzina. Mówiąc konkretniej chodzi tu o rodzinę, która znajduje się w trudnej sytuacji materialnej, o czym świadczy jej niski dochód. Przyznanie pomocy właśnie tej grupie beneficjentów, z jednoczesnym pominięciem rodzin o nieco lepszej kondycji finansowej, wpisuje się w kontekst art. 71 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem prawo do szczególnej pomocy władz publicznych przysługuje rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej. Nawiązując do wcześniejszej części art. 71 ust. 1 Konstytucji, można powiedzieć, że państwo powinno – jako istotny kierunek swoich działań w sferze społecznej i gospodarczej – uwzględniać dobro każdej rodziny. Szczególnej pomocy należy udzielać rodzinom mającym m.in. trudności materialne (zob. wyrok z 8 lipca 2014 r., sygn. P 33/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 70, cz. III, pkt 8). W tym konkretnym aspekcie trzeba podkreślić, że Konstytucja nie określa konkretnej formy wsparcia rodzin, a tym bardziej nie wspomina o wysokości ewentualnej pomocy finansowej. Posługuje się jednak wyraźnie kryterium majątkowym, jako przesłanką uzasadniającą specjalne traktowanie pewnej kategorii rodzin – tych, które potrzebują wsparcia z uwagi na sytuację, w jakiej się znajdują. Zastosowanie przez ustawodawcę w art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych kryterium dochodu danej rodziny, jako przesłanki ubiegania się o wsparcie finansowe państwa, nie może być zatem – w świetle powołanego przepisu Konstytucji – traktowane jako przypadkowe.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że podmiotem uprawnionym do otrzymania wsparcia finansowego władz publicznych jest w szczególności rodzina znajdująca się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji). Chodzi więc o dostrzeżenie konkretnej zbiorowości. Dopiero w tym całościowym kontekście należy zatem oceniać sytuację materialną jej członków. Ponadto ustrojodawca odwołuje się do kryterium sytuacji materialnej. Posłużenie się przez ustawodawcę kryterium dochodu rodziny (rodzin), umożliwiającym weryfikację sytuacji finansowej beneficjentów konkretnych świadczeń, nie jest zatem arbitralne. Na tej podstawie ocenia się, czy podmiot ubiegający się o wsparcie rzeczywiście potrzebuje pomocy finansowej. Takie kryterium jest uzasadnione, ale jednocześnie powinno być efektywne. Musi zatem zakładać dokonywanie całościowej oceny sytuacji majątkowej potencjalnych beneficjentów świadczeń. Ocena ta nie może ograniczać się wyłącznie do niektórych źródeł dochodów, np. tych, które uzyskiwane są ze stosunku pracy lub innych form pracy najemnej. Powinna obejmować również inne źródła przysporzeń majątkowych, które w rzeczywisty sposób określają sytuację materialną danego podmiotu. Ustawodawca

nie może także ignorować całościowej sytuacji materialnej potencjalnych beneficjentów. Co najmniej bowiem niektóre składniki majątku stanowić mogą tezauryzację dotychczasowego dochodu. W takiej sytuacji to cały zgromadzony majątek powinien być podstawowym źródłem finansowania potrzeb życiowych osób. Tym samym dopiero po wyczerpaniu składników majątkowych o charakterze tezauryzacyjnym można oczekiwać przysporzeń finansowych od całego społeczeństwa.

W obecnych warunkach społecznych coraz większe znaczenie mają dochody, których źródłem jest zgromadzony majątek. Należy odnotować, że coraz ważniejszym źródłem dochodów stają się także oszczędności. W latach 2000 – 2013 odsetek gospodarstw domowych posiadających oszczędności wzrósł z poziomu 23-24% do prawie 41% (por. *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013. Raport tematyczny*, red. I. E. Kotowska, Warszawa 2014, s. 148). Istotne jest również to, że środki finansowe gromadzone są najczęściej z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z sytuacjami losowymi (66,6% oszczędzających), a także, jako forma zabezpieczenia na starość (34,6% oszczędzających), jako rezerwa na wydatki konsumpcyjne (33,6% oszczędzających), w tym na wydatki związane z leczeniem (27% oszczędzających) – (por. *Rynek pracy i wykluczenie społeczne...*, s. 162).

W tym kontekście posługiwanie się przez ustawodawcę kryterium dochodu rodziny powinno odnosić się do całokształtu sytuacji majątkowej, nie zaś samych dochodów. Nawiązanie wyłącznie do dochodów z pracy najemnej, chociaż stanowią one zasadnicze źródło przysporzeń, jest niewystarczające i trudne do przyjęcia w perspektywie zasady sprawiedliwości społecznej. Może przy tym utrudniać adekwatną ocenę sytuacji majątkowej rodziny mającej być beneficjentem świadczeń finansowanych przez całe społeczeństwo. Ustawodawca powinien ostrożnie posługiwać się kryterium dochodu rozumianego jako nowe środki finansowe, w oderwaniu od oceny całokształtu sytuacji majątkowej tego, kto domaga się przysporzeń pieniężnych od społeczeństwa. Regulacja taka może bowiem kolidować z zasadą sprawiedliwości.

Konieczność uwzględniania całokształtu sytuacji majątkowej rodziny pełni też istotną funkcję ochronną. Umożliwia dokonanie realnej oceny sytuacji finansowej także wówczas, kiedy mimo utrzymania dochodów na tym samym poziomie, rodzina traci – np. na skutek zdarzeń losowych – pozostałe składniki majątkowe. W takim wypadku adekwatna ocena sytuacji finansowej możliwa jest wyłącznie przy uwzględnieniu wszystkich źródeł finansowania oraz całego majątku pozostającego w dyspozycji danej rodziny.

5.4. Przyznanie specjalnego zasiłku opiekuńczego osobom legitymującym się niskimi dochodami – zgodnie z limitem wyznaczonym przez ustawodawcę – oznacza ograniczenie prawa do tego świadczenia tylko dla tych, którzy – w ocenie ustawodawcy – znajdują się w trudnej sytuacji i szczególnie potrzebują wsparcia. Rozstrzygnięcie to jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej. Przyjęcie odmiennego stanowiska musiałoby się wiązać z akceptacją tezy, że wsparcie finansowe pochodzące z budżetu państwa powinno przysługiwać wszystkim, którzy zrezygnowali z pracy zawodowej i opiekują się najbliższymi osobami niepełnosprawnymi, niezależnie od ich statusu materialnego. Brak jest jednak ustrojowego uzasadnienia takiego stanowiska na poziomie konstytucyjnym. Istotne znaczenie ma również sam charakter pomocy przyznawanej w formie specjalnego zasiłku opiekuńczego osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że ochrona rodziny nie sięga tak daleko, aby państwo mogło zwolnić osoby odpowiedzialne za jej sytuację od obowiązku troski i starań o utrzymanie rodziny. Rola państwa jest zatem pomocnicza. Komentując charakter świadczenia pielęgnacyjnego, Trybunał zaznaczał – a pogląd ten

należy odnieść także do specjalnego zasiłku opiekuńczego – że jest ono subsydiarną formą pomocy rodzinie (zob. wyroki o sygn.: P 41/07, cz. III, pkt 4.3, K 28/11, cz. III, pkt 3).

Subsydiarność pomocy udzielanej przez państwo osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny oznacza, że wsparcie – z istoty rzeczy – ma charakter uzupełniający. Wpływa to na sposób określenia grupy podmiotów, której ma przysługiwać pomoc finansowa. Wyodrębnienie takiej grupy za pomocą kryterium dochodu uwzględnia różnice w położeniu faktycznym potencjalnych beneficjentów przez co umożliwia skierowanie wsparcia do osób i rodzin potrzebujących. W ten sposób pomoc finansowa może trafić do rodzin, w których rodzice i inne osoby zobowiązane alimentacyjnie nie są w stanie samodzielnie podołać ciężącym na nich obowiązkom. Podkreśla to dodatkowo pomocniczy charakter wsparcia udzielanego przez całe społeczeństwo w formie świadczeń opiekuńczych, w tym specjalnego zasiłku opiekuńczego.

Mając to na uwadze Trybunał Konstytucyjny nie podzielił poglądu wnioskodawcy, że ograniczenie możliwości ubiegania się o specjalny zasiłek opiekuńczy zgodnie z kryterium dochodu jest niesprawiedliwe i nosi znamiona przypadkowości. Rozwiązanie przyjęte w art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), bo umożliwia skierowanie pomocy państwa do osób znajdujących się w trudnej sytuacji majątkowej.

6. Ocena zgodności art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6.1. Zróżnicowanie sytuacji prawnej opiekunów osób niepełnosprawnych było podstawą odrębnego zarzutu dotyczącego niezgodności art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zasada równości nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Nie wyklucza przy tym wprowadzania wyjątków, pod warunkiem że są one uzasadnione. Argumenty na rzecz odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Odstępstwo od zasady równego traktowania musi mieć charakter proporcjonalny oraz być związane z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (zob. m.in. wyroki z: 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 49, cz. III, pkt 4.1; 19 kwietnia 2012 r., sygn. P 41/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 41, cz. III, pkt 3.5; 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 62, cz. III, pkt 4.1).

Rozwiązanie zastosowane w art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych różnicuje sytuację prawną w grupie podmiotów podobnych, którą tworzą osoby określone w art. 16a ust. 1 tej ustawy. Uzależnia bowiem możliwość ubiegania się o specjalny zasiłek opiekuńczy od spełnienia kryterium dochodowego obliczanego z uwzględnieniem łącznych dochodów rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, rozwiązanie to – mimo że wprowadza ograniczenie w odniesieniu do pewnej kategorii podmiotów podobnych – ma uzasadnienie z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Odpowiada również treści art. 71 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji, który umożliwia ustawodawcy odmienne traktowanie rodzin w trudnej sytuacji materialnej.

6.2. Istotnym argumentem wskazującym na dopuszczalność posłużenia się wyjątkiem od zasady równego traktowania było dążenie do racjonalizacji wydatków

budżetowych z tytułu świadczeń opiekuńczych. Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie wskazywał, że wprowadzanie unormowań będących elementem zabezpieczenia społecznego powinno uwzględniać kondycję finansów publicznych. Nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia gwarancji konstytucyjnych nie może być rozumiany jako nakaz maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń (zob. wyroki z: 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53, cz. III, pkt 5.2.7; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136, cz. III, pkt 4.3.8; 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 14, cz. III, pkt 2 oraz wyrok o sygn. P 33/13, cz. III, pkt 8).

Jednym z podstawowych założeń zmian w systemie świadczeń opiekuńczych, jakie nastąpiły w ustawie zmieniającej z 2012 r., było zrationalizowanie liczby osób uzyskujących prawo do świadczenia pielęgnacyjnego oraz wydatków budżetowych na ten cel, które w latach 2010-2012 wzrosły łącznie o ponad 3,3 mld złotych (por. cz. III, pkt 3.2 uzasadnienia). 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 (zob. m.in. wyroki z: 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134, cz. III, pkt 1.3; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, cz. III, pkt 6.1.22; 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76, cz. III, pkt 8.5). Konieczność zachowania tych wartości wyznacza jednocześnie granice urzeczywistniania wyrażonych w Konstytucji praw i gwarancji socjalnych, stanowiąc samodzielną przesłankę uzasadniającą ich ograniczenie (zob. wyrok z 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82, cz. III, pkt 3). Zastosowanie kryterium dochodowego, uwzględniającego – w myśl art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych – łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki – nie jest arbitralne. Jest ono przy tym adekwatne do osiągnięcia podstawowego celu ustawodawcy, jakim miało być zrationalizowanie liczby świadczeniobiorców, a co za tym idzie najprawdopodobniej zmniejszenie wydatków budżetowych z tytułu świadczeń opiekuńczych.

Rozwiązanie przyjęte w art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych odnosi się zatem do tej wartości konstytucyjnej, jaką stanowi zachowanie równowagi budżetowej oraz właściwego stanu finansów publicznych. Jest to rozwiązanie proporcjonalne oraz racjonalne. Kryterium zastosowane przez ustawodawcę ma charakter obiektywny i prowadzi do osiągnięcia zakładanego celu. W tym stanie rzeczy kwestionowany we wniosku art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

7. Ocena zgodności art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

7.1. Zarzuty sformułowane wobec art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych pokrywały się – w swym zasadniczym wymiarze – z wątpliwościami dotyczącymi art. 16a ust. 2-5 tej ustawy. Niekonstytucyjność przesłanki określonej w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach wynikać ma z nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Chodzi konkretnie o osoby wskazane w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, które nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad najbliższą osobą niepełnosprawną. Ograniczenie możliwości ubiegania się przez te osoby o świadczenie pielęgnacyjne stoi – zdaniem wnioskodawcy – w sprzeczności z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W jego ocenie,

kryterium wieku powstania niepełnosprawności ma charakter dyskryminujący, bo niezasadnie różnicuje uprawnienia podmiotów podobnych – opiekunów osób niepełnosprawnych.

7.2. Istotą zasady równości wobec prawa – art. 32 ust. 1 Konstytucji – jest jednakowe traktowanie wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną). Każdy zarzut wskazujący na naruszenie tak rozumianej zasady równości trzeba ocenić, uwzględniając to, czy w danym wypadku istnieje cecha wspólna uzasadniająca podobne traktowanie adresatów kwestionowanej normy prawnej. Następnie należy ustalić kryterium, według którego podmioty te zostały różnie potraktowane, oraz rozważyć, czy to odmienne traktowanie jest uzasadnione, a przyjęte kryterium adekwatne i racjonalne (por. m.in. wyrok z 19 lutego 2013 r., sygn. P 14/11, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 17, cz. III, pkt 7).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że grupę podmiotów podobnych tworzą osoby obowiązane alimentacyjnie, jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad najbliższą osobą niepełnosprawną (por. wyrok z 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07, cz. III, pkt 3). W tak określonej grupie podmiotów dopuszczalne jest jednak odmienne traktowanie osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi dziećmi. Na poziomie konstytucyjnym podstawę szczególnego traktowania dzieci stanowi m.in. art. 68 ust. 3 Konstytucji, odnoszący się do sfery opieki zdrowotnej. Ochrona praw dziecka przez władze publiczne gwarantowana jest również w art. 72 Konstytucji. Dzieci objęte są ochroną państwa w ramach pomocy rodzinom, szczególnie tym znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 Konstytucji). Na gruncie konstytucyjnym rodzinę stanowi bowiem każdy trwały związek dwóch lub więcej osób, składający się z co najmniej jednej osoby dorosłej i dziecka, oparty na więzach emocjonalnych, prawnych, a przeważnie także i na więzach krwi. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał, że wychowywanie i utrzymywanie dzieci jest podstawowym i niezbędnym wyznacznikiem pojęcia rodziny oraz determinuje sposób rozumienia pozostałych pojęć zastosowanych w art. 71 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji (zob. wyrok z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22, cz. III, pkt 4.2). W tym kontekście ustawodawca może odmiennie ukształtować przesłanki świadczenia pielęgnacyjnego dla osób niepodjemujących bądź rezygnujących z pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Ich sytuacja prawna może być uregulowana inaczej niż w stosunku opiekunów pozostałych osób niepełnosprawnych, niebędących dziećmi.

Należy tutaj wyraźnie podkreślić, że stanowisko Trybunału Konstytucyjnego nie oznacza akceptacji poglądu wyrażonego przez wnioskodawcę w odniesieniu do przesłanki wymienionej w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wnioskodawca starał się wykazać, że ograniczenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie kryterium wieku powstania niepełnosprawności jest niekonstytucyjne, ponieważ w sposób niezasadniony ogranicza grupę uprawnionych do tego świadczenia. Trybunał stwierdził natomiast, że zastosowanie takiej przesłanki jest dopuszczalne. Zdaniem Trybunału, można odmiennie ukształtować reguły wypłacania świadczeń dla tych osób, które sprawują opiekę nad niepełnosprawnymi dziećmi. Z tego powodu przesłanka określona w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych nie narusza zasady równości w takim zakresie, w jakim stanowi podstawę różnicowania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego według wspomnianego uprzednio podziału na dwie kategorie opiekunów.

7.3. Problem dotyczący kwestionowanego art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych związany jest ze skutkami zastosowania tego przepisu, a przez to sposobem

ukształtowania grupy podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. Prawo do tego świadczenia przysługuje pewnej grupie opiekunów pod warunkiem, że niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała w okresie przewidzianym w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Jest to świadczenie wypłacane w sposób ciągły, a więc tak długo, jak długo spełnione są przesłanki wskazane przez ustawodawcę odpowiednio w art. 17 ust. 1 i 1a tej ustawy. Kwestionowany art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych miał na celu takie ukształtowanie przesłanek przyznawania tego świadczenia, aby przysługiwało ono rodzicom dzieci niepełnosprawnych, którzy rzeczywiście sprawują nad nimi opiekę (zob. uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej z 2012 r., druk sejmowy 724/VII kadencja, s. 2-3). Powiązanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z momentem powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki wynikało z założenia, że osoby dorosłe, których niepełnosprawność nie powstała w okresie nauki, były najczęściej samodzielne i miały możliwość wypracowania własnych źródeł dochodu, a tym samym finansowania lub współfinansowania opieki, bez konieczności dodatkowego wsparcia budżetu państwa (zob. uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej z 2012 r., s. 4). Takiemu założeniu towarzyszyło zniesienie kryterium dochodowego, które stanowiło przesłankę przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w poprzednim stanie prawnym. W efekcie warunkiem przyznania tego świadczenia jest obecnie – oprócz spełnienia przesłanek art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych – wykazanie, że niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała w konkretnym momencie życia osoby. Stanowi to podstawę przyznania świadczenia, które zdecydowanie przewyższa, a w niedługim okresie niemal dwukrotnie przekroczy kwotę specjalnego zasiłku opiekuńczego, przewidzianego w art. 16a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Istnienie wynikającej z tego dysproporcji świadczeń opiekuńczych można uzasadnić tak długo, jak długo odnosi się ono do opiekunów niepełnosprawnych dzieci oraz opiekunów niepełnosprawnych dorosłych.

Stosowanie art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych nie jest jednak ograniczone w odniesieniu do osób, które przekroczą wiek określony w tym przepisie. W efekcie o świadczenie to można ubiegać się również w odniesieniu do dorosłej osoby niepełnosprawnej – niezależnie od jej wieku – jedynie pod warunkiem, że niepełnosprawność tej osoby powstała w okresach wskazanych w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Prowadzi to do sytuacji, w której osoba rezygnująca bądź niepodjęająca pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad najbliższą osobą niepełnosprawną w wieku powyżej 25 roku życia może być traktowana w odmienny sposób – z punktu widzenia prawa do świadczeń opiekuńczych – w zależności od wieku powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki. Jeżeli zatem matka lub ojciec rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki np. nad niepełnosprawnym synem lub córką w wieku 30 lat, a jego niepełnosprawność powstała przed ukończeniem 18 roku życia, a więc np. w wieku 17 lat, nabędzie prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. W podobnej sytuacji, dotyczącej takich samych opiekunów oraz ich dorosłego syna lub córki, którego niepełnosprawność powstała np. w wieku 19 lat (w wypadku nauki w szkole lub w szkole wyższej, np. w wieku 26 lat), świadczenie pielęgnacyjne nie będzie w ogóle przysługiwało. Opiekunowie mogą w tej sytuacji ubiegać się o specjalny zasiłek opiekuńczy, pod warunkiem że nie przekroczą limitu dochodu, o którym mowa w art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wsparcie finansowe udzielone w tym wypadku stanowić będzie jedynie część kwoty, którą można uzyskać w ramach świadczenia pielęgnacyjnego.

Dochodzi tutaj do odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Stosowanie art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych jako kryterium identyfikacji beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego

proceedzi do takiego zróżnicowania w obrębie prawa do świadczeń opiekuńczych, które traci swoje konstytucyjne uzasadnienie. Dzieje się tak wówczas, kiedy osoba wymagająca opieki zmienia status umożliwiający zaliczenie jej do kategorii dzieci w rozumieniu przyjętym przez ustawodawcę. Na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych kryterium wyróżniającym taką kategorię jest ukończenie 18 roku życia, ewentualnie ukończenie 25 roku życia w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej. Przekroczenie tak wyznaczonej granicy wieku sprawia, że od tego momentu można mówić wyłącznie o jednej grupie podmiotów podobnych. Tworzą ją wówczas opiekunowie dorosłych osób niepełnosprawnych. Brak jest konstytucyjnego uzasadnienia zróżnicowania podmiotów należących do tej, kategorii np. w zakresie wysokości przysługujących im świadczeń opiekuńczych.

Ustawodawca może przyjąć odmienne zasady przyznawania świadczeń opiekuńczych względem opiekunów niepełnosprawnych dzieci. Takie rozstrzygnięcie powinno być jednak konsekwentne. W dłuższej perspektywie czasowej nie może dopuszczać do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej w obrębie opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. W tym kontekście istotne znaczenie ma również to, że na obecnym etapie rozwoju ekonomicznego coraz większe znaczenie będą miały nie tylko dochody konkretnej rodziny, w tym pochodzące z pracy nakładczej, ale wszystkie pozostałe źródła przysporzeń majątkowych określające faktyczną sytuację materialną beneficjentów świadczeń (por. cz. III, pkt 6.3 uzasadnienia). Pomijając zatem konstytucyjne uzasadnienie szczególnego traktowania opiekunów niepełnosprawnych dzieci, ustawodawca powinien w jednakowy sposób kształtować sytuację prawną osób, które rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym, którego wiek nie pozwala na zaliczenie go do tej kategorii podmiotów. Trybunał Konstytucyjny podkreśla przy tym, że istotnym kryterium przyznania świadczeń powinna być w każdym wypadku ocena faktycznej sytuacji finansowej ich potencjalnych beneficjentów.

Mając na względzie powyższe wyjaśnienia, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad dorosłą osobą niepełnosprawną ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

8. Skutki wyroku.

Skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych jest stwierdzenie, że opiekunowie dorosłych osób niepełnosprawnych muszą być przez ustawodawcę traktowani jako podmioty należące do tej samej klasy. Nie mogą być zatem – co do zasady – traktowani w sposób odmienny. W stanie prawnym sprzed wydania wyroku Trybunału ich sytuacja prawna była zróżnicowana. Zróżnicowanie to było powiązane z określeniem momentu powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki, jako istotnego kryterium regulacji prawnej. Trybunał nie podważył założenia, że okres życia, w którym pojawia się niepełnosprawność, może mieć związek z oceną posiadania przez daną osobą majątku pozwalającego na samodzielne zapewnienie sobie godziwej egzystencji. Jednak dotychczasowy sposób zastosowania przez ustawodawcę tego kryterium prowadził do arbitralnego zróżnicowania w obrębie tej samej grupy podmiotów podobnych.

Ustawodawca zobowiązany jest precyzyjnie określić racjonalne przesłanki, od których uzależni zróżnicowany poziom świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Za punkt wyjścia musi jednak przyjąć jednakowe traktowanie takich

opiekunów niezależnie od istniejącego już w ustawie preferencyjnego traktowania opiekunów niepełnosprawnych dzieci.

Wykonanie niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego wymaga podjęcia działań ustawodawczych, które doprowadzą do przywrócenia równego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Trybunał nie przesądza, jaki model ustalenia świadczeń dla tych opiekunów należy przyjąć. Ustawodawca ma w tej kwestii pewien margines swobody. Powinien wszakże uwzględnić zarówno możliwości finansowania świadczeń z budżetu państwa, jak i uszanować poprawnie nabyte prawa osób, które korzystają obecnie ze świadczeń w zaufaniu do państwa.

Skutkiem wejścia w życie niniejszego wyroku nie jest ani uchylene art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, ani uchylene decyzji przyznających świadczenia, ani wykreowanie „prawa” do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa. Trybunał Konstytucyjny orzekł ostatecznie o niekonstytucyjności jedynie części normy wynikającej z art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Poprawienie stanu prawnego w tym zakresie należy wyłącznie do ustawodawcy, który – biorąc pod uwagę skutki społeczne rozstrzygnięć podejmowanych w badanej materii – powinien tego dokonać bez zbędnej zwłoki.

9. Umorzenie postępowania z uwagi na zbędność wydania wyroku.

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie stwierdzał, że w sytuacji uznania niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami powinno być umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na zbędność wydania orzeczenia (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4, cz. III, pkt 3.8 oraz powołane tam orzecznictwo). Trybunał w obecnym składzie podtrzymał ten pogląd. Z powyższych względów postępowanie w zakresie badania zgodności art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 2 i art. 69 Konstytucji, zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.