



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

BL-112-212-TK/14

Warszawa, 28 listopada 2014 r.

**INFORMACJA PRAWNA
O WYROKU TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO
Z DNIA 21 PAŹDZIERNIKA 2014 R. (K 38/13)
DOTYCZĄCYM USTAWY O ŚWIADCZENIACH RODZINNYCH**

I. METRYKA ORZECZENIA

Wyrok z dnia 21 października 2014 r. (sygn. akt K 38/13) dotyczy art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456, z późn. zm.; dalej również jako: u.ś.r. lub ustawa). Sentencja orzeczenia została opublikowana w Dz. U. z dnia 23 października 2014 r., poz. 1443. Pełny tekst rozstrzygnięcia wraz z uzasadnieniem ukazał się w OTK ZU Nr 9A, poz. 104.

II. ROZSTRZYGNĘCIE TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO

1. Treść sentencji wyroku

Trybunał orzekł, że art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Stan prawny

Świadczenie pielęgnacyjne należy do kategorii świadczeń opiekuńczych, stanowiących element systemu świadczeń rodzinnych. Podobnie jak specjalny zasiłek opiekuńczy (art. 16a u.ś.r.) oraz zasiłek dla opiekuna (ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów – Dz. U. poz. 567) jest formą pomocy państwa adresowaną do osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi.

W myśl art. 17 ust. 1 u.ś.r., świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje matce albo ojcu lub opiekunowi faktycznemu dziecka, bądź też osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, albo innej osobie, na której zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny (dodatkowe przesłanki w odniesieniu do tej ostatniej kategorii określa art. 17 ust. 1a u.ś.r.), zaś warunkiem uzyskania przedmiotowego świadczenia jest niepodejmowanie lub rezygnacja z zatrudnienia (innej pracy zarobkowej) w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności tudzież 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. Osoba ubiegająca się o świadczenie pielęgnacyjne sama nie może być osobą o znacznym stopniu niepełnosprawności. Z kolei zakwestionowany art. 17 ust. 1b przesądza, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia 18. roku życia bądź w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia. W kontekście rozstrzygnięcia TK istotna jest także wysokość świadczenia pielęgnacyjnego. Mianowicie: aktualnie (do 31 grudnia 2014 r.) świadczenie to przyznaje się w kwocie 800 zł miesięcznie, w okresie 1 stycznia 2015 r. – 31 grudnia 2015 r. będzie ono wynosiło 1200 zł miesięcznie, natomiast od 1 stycznia 2016 r. jego wysokość ma wzrosnąć do 1300 zł miesięcznie (art. 17 ust. 3 u.ś.r.).

Stosownie do zamian wprowadzonych na mocy ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548 oraz z 2013 r. poz. 1557), opiekunowie osób, które stały się niepełnosprawnymi po przekroczeniu wieku wskazanego w art. 17 ust. 1b u.ś.r., mogą ubiegać się o specjalny zasiłek opiekuńczy. Przesłanki uzyskania tego świadczenia są podobne jak w wypadku świadczenia pielęgnacyjnego (od 1 stycznia 2015 r. nastąpi w tym zakresie dalsze zbliżenie, gdyż obok obowiązującej obecnie przesłanki rezygnacji z jakiegokolwiek aktywności zawodowej uwzględniona zostanie również przesłanka niepodejmowania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej). Niemniej, według art. 16a ust. 2 u.ś.r., specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje wyłącznie wtedy, gdy łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.ś.r., tj. 664 zł

(jest to kwota zmienna). Analogicznego wymogu ustawa o świadczeniach rodzinnych nie statuuje w przypadku ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne. Ponadto specjalny zasiłek opiekuńczy – w odróżnieniu od tego ostatniego – przysługuje w kwocie zaledwie 520 zł (wartość ta została określona w art. 16a ust. 6 u.ś.r.), a kwota ta nie podlega waloryzacji – por. art. 17 ust. 3a–3d.

Wspomniane powyżej trzecie ze świadczeń opiekuńczych ma identyczny charakter jak opisane już świadczenie pielęgnacyjne oraz specjalny zasiłek opiekuńczy. Jego geneza wiąże się z wypowiedzią Trybunału w sprawie K 27/13 (wyrok z dnia 5 grudnia 2013 r.), która dotyczyła wadliwego ukształtowania przepisów przejściowych, skutkującego pozbawienie uprawnień części dotychczasowych beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego. Wykonując to orzeczenie, ustawodawca przyznał osobom, które znalazły się w takiej właśnie sytuacji, odrębne świadczenie w postaci zasiłku dla opiekuna.

3. Wzorzec konstytucyjny

Rozwiązanie przyjęte w art 17 ust. 1b u.ś.r. zostało ocenione pod względem wypełnienia standardu równości wobec prawa, poręczonego przez art. 32 ust. 1 Konstytucji. Istotą tej zasady jest jednakowe traktowanie wszystkich adresatów norm prawnych, jeżeli można im przypisać daną cechę istotną (relewantną).

Jak przypomniał Trybunał, zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej musi być rozpatrywany w ten sposób, że najpierw zbadane zostanie, czy w określonym wypadku istnieje owa wspólna cecha uzasadniająca podobne traktowanie adresatów normy prawnej, a następnie ustalone zostanie kryterium, wedle którego prawodawca dokonał rozróżnienia w ramach danej kategorii podmiotów. Trzeci etap analizy obejmuje natomiast sprawdzenie, czy to odmienne traktowanie jest usprawiedliwione, zwłaszcza w świetle pozostałych zasad oraz wartości konstytucyjnych, a także – czy obrane przez prawodawcę kryterium jest adekwatne i racjonalne.

4. Istota problemu konstytucyjnego

W pierwszej kolejności TK potwierdził, że można wyróżnić grupę podmiotów, które charakteryzują się tą samą cechę relewantną. Otóż, należą do niej osoby, na których ciąży obowiązek alimentacyjny i które z uwagi na ten obowiązek „nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” w celu sprawowania opieki nad najbliższą osobą niepełnosprawną. Uprawnienia osób zakwalifikowanych do tak określonej kategorii mogą być jednak różnicowane, albowiem dopuszczane jest 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.” Przywołanie tych wzorców nie jest przy tym przypadkowe. Świadczenia opiekuńcze, w tym świadczenie pielęgnacyjne, są wprawdzie formalnie kierowane do samych opiekunów, niemniej ich pośrednimi beneficjentami stają się osoby niepełnosprawne, a zatem m.in. niepełnosprawne dzieci.

Dlatego, zdaniem Trybunału, przesłanka wieku wynikająca z art. 17 ust. 1b u.ś.r. nie narusza zasady równości w takim zakresie, w jakim stanowi podstawę do różnicowania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego według podziału na opiekunów niepełnosprawnych dzieci oraz opiekunów pozostałych osób niepełnosprawnych, czyli niebędących dziećmi. Problem, jaki pojawia się w związku z treścią zaskarżonego przepisu, jest za to pochodną skutków stosowania art. 17 ust. 1b u.ś.r., a ściślej rzecz biorąc – sposobu 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. (...) 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 niepodjmująca 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.”

Dla zobrazowania tego wyводу, TK odwołał się do przykładu. „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 analogicznym stanie faktycznym, dotyczącym takich samych opiekunów oraz ich dorosłego syna lub córki, którego niepełnosprawność powstała 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.”

Ostatecznie sąd konstytucyjny stwierdził, że stosowanie art. 17 ust. 1b u.ś.r. jako kryterium identyfikacji beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego prowadzi do takiego zróżnicowania w obrębie prawa do świadczeń opiekuńczych, które traci swoje konstytucyjne uzasadnienie. „Dzieje się tak wówczas, kiedy osoba wymagająca opieki zmienia status umożliwiającą 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 opiekunowie dorosłych osób niepełnosprawnych.” W opinii Trybunału, istnienie dysproporcji świadczeń opiekuńczych (od 1 stycznia 2015 r. świadczenie pielęgnacyjne będzie przeszło dwukrotnie wyższe niż specjalny zasiłek opiekuńczy) można uzasadnić tak długo, jak długo odnosi się ono do opiekunów niepełnosprawnych dzieci z jednej strony oraz do opiekunów niepełnosprawnych dorosłych, z drugiej.

III. TERMIN WYKONANIA ORZECZENIA

TK nie odroczył w czasie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej normy prawnej, wobec czego wyrok z dnia 21 października 2014 r. wywołał przedmiotowy skutek z dniem ogłoszenia (23 października 2014 r.).

Prace legislacyjne mające na celu wykonanie orzeczenia powinny zatem rozpocząć się niezwłocznie, zwłaszcza że – jak to zaznaczył sam Trybunał – regulacje wchodzące w skład analizowanej materii mają doniosłe skutki społeczne.

IV. WSKAZÓWKI DLA USTAWODAWCY WYRAŻONE PRZEZ TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY W UZASADNIENIU (POSTULATY DE LEGE FERENDA)

W końcowej części uzasadnienia TK jeszcze raz podniósł, iż „[u]stawodawca może przyjąć odmienne zasady przyznawania świadczeń opiekuńczych względem opiekunów niepełnosprawnych dzieci. Takie rozstrzygnięcie powinno być jednak konsekwentne.” Z kolei opiekunowie dorosłych osób niepełnosprawnych, jako podmioty należące do tej samej klasy, nie mogą być – co do zasady – traktowani w sposób odmienny.

Jednocześnie Trybunał zastrzegł, że nie podważa założenia, że okres życia, w którym pojawia się niepełnosprawność, może mieć związek z oceną posiadania przez daną osobę (niepełnosprawnego) majątku pozwalającego na samodzielne zapewnienie sobie godziwej egzystencji. Tyle że „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 przyjąć jednakowe traktowanie takich opiekunów niezależnie od istniejącego już w ustawie preferencyjnego traktowania opiekunów niepełnosprawnych dzieci.”

Ponadto w części motywacyjnej rozstrzygnięcia podkreślone zostało, że rolą TK nie jest przesądzenie, jaki model ustalenia świadczeń dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych 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.”

V. INFORMACJA O WYKONANIU ORZECZENIA PRZEZ INNY PODMIOT

Aktualnie nie toczą się prace nad projektem ustawy wykonującej wyrok wydany w sprawie K 38/13.

VI. WYKONANIE ORZECZENIA

TK wyraźnie zaznaczył, że wykonanie wydanego rozstrzygnięcia „wymaga podjęcia działań ustawodawczych, które doprowadzą do przywrócenia równego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych.” Zarazem ustawodawcy zalecona została szczególna

dbałość o respektowanie zasady lojalności państwa względem obywateli (art. 2 Konstytucji), a także stan finansów publicznych państwa. Co oczywiste, ta druga determinanta zdaje się przemawiać przeciwko przyjęciu takiego rozwiązania, które doprowadziłoby do zrównania wysokości specjalnego zasiłku opiekuńczego oraz świadczenia pielęgnacyjnego. Niezależnie zresztą od tego wypada w tym miejscu zauważyć, że kwota należnego świadczenia nie jest jedynym czynnikiem odróżniającym obie instytucje. W świetle argumentacji przedstawionej przez Trybunał, za dyskryminujący może zostać uznane również kryterium dochodowe z art. 16a ust. 2, jako że po jego przekroczeniu opiekun dorosłej osoby, u której niepełnosprawność powstała po 18. (względnie 25.) roku życia, nie otrzyma wsparcia w postaci specjalnego zasiłku opiekuńczego, podczas gdy opiekun osoby, która także jest już dorosła, ale stała się niepełnosprawna jeszcze będąc dzieckiem, będzie nadal uprawniony do świadczenia pielęgnacyjnego, albowiem to ostatnie nie jest obwarowane żadnymi rygorami odnośnie do dochodów czy majątku tak osoby sprawującej opiekę, jak i osoby niepełnosprawnej. Warto też przypomnieć, że reforma świadczeń opiekuńczych, przeprowadzona za sprawą ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw miała doprowadzić do ograniczenia rosnących w dość dużym tempie wydatków budżetowych na realizację powinności państwa z tytułu świadczeń pielęgnacyjnych. W tej perspektywie zrównanie wysokości specjalnego zasiłku opiekuńczego oraz świadczenia pielęgnacyjnego w praktyce przekreśliłoby wszelkie korzyści uzyskane dzięki wzmiankowanej reformie, a wręcz – podważyłoby sens dalszego utrzymywania dwóch odrębnych świadczeń opiekuńczych.

W związku z powyższym trzeba rozważyć inny wariant wykonania orzeczenia z dnia 21 października 2014 r. Jednoznaczny sygnał płynący ze strony TK, że uprzywilejowanie opiekunów dzieci niepełnosprawnych jest konstytucyjnie akceptowalne, może być punktem wyjścia dla opracowania propozycji ograniczenia uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego i przyznania ich wyłącznie osobom opiekującym się niepełnosprawnymi, którzy spełniają kryterium wieku określone w art. 17 ust. 1b u.ś.r., tzn. są dziećmi w rozumieniu ustawy. Wymagałoby to zmiany dotychczasowej formuły powołanego przepisu – np. zastąpienia wyrażenia: „, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała: 1) nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub 2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia” wyrażeniem „do ukończenia przez osobę wymagającą opieki: 1) 18. roku życia lub nauki w szkole lub szkole wyższej, jednak nie

później niż do ukończenia 25. roku życia”. W takim wypadku konieczne byłyby również dostosowanie niektórych innych przepisów ustawy (zob. np. art. 3 pkt 16 u.ś.r.).

Na marginesie należy zwrócić uwagę na to, że w myśl art. 6 ust. 1 u.ś.r. zasiłek rodzinny przysługuje obojgu rodzicom, jednemu z rodziców albo opiekunowi prawnemu dziecka bądź opiekunowi faktycznemu dziecka (art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2 u.ś.r.) do ukończenia przez dziecko:

1) 18. roku życia lub

2) nauki w szkole, jednak nie dłużej niż do ukończenia 21. roku życia, albo

3) 24. roku życia, jeżeli kontynuuje naukę w szkole lub w szkole wyższej i legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności.

Ponadto art. 6 ust. 1a stanowi, że zasiłek rodzinny przysługuje osobie uczącej się w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie dłużej niż do ukończenia 24. roku życia.

Przytoczone dyspozycje różnią się – jeżeli chodzi o próg wiekowy – od postanowienia art. 17 ust. 1b u.ś.r. W związku z tym należałoby się zastanowić także nad potrzebą dalej idącego zsynchronizowania przepisów ustawy.

Konieczność poszanowania praw nabytych musiałaby z kolei znaleźć wyraz w stosownych regulacjach przejściowych. Osoby, które już nabyły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, mimo że ich podopieczni są *de facto* dorosłymi osobami niepełnosprawnymi, nie mogłyby przecież zostać prawa tego pozbawione na skutek zmiany stanu prawnego (w świetle dotychczasowych wypowiedzi Trybunału, w szczególności zaś wyroku wydanego w sprawie K 27/13, wątpliwe jest też, czy utrzymanie takiego *status quo* jedynie przez jakiś czas byłoby zgodne ze standardami konstytucyjnymi). Co więcej: również w przypadku osób, których podopieczni mogą być jeszcze zaliczani do kategorii dzieci, zasadne będzie zachowanie dużej dozy ostrożności przy konstruowaniu przepisów prawa międzyczasowego, aby nie okazało się, że nowe regulacje pozbawią takie osoby prawa do jakiegokolwiek pomocy finansowej ze strony państwa (np. gdy wraz z przekroczeniem przez osobę niepełnosprawną wieku, o którym mowa w art. 17 ust. 1b u.ś.r., zajdzie konieczność stosowania progu dochodowego z art. 16a ust. 2 u.ś.r. i okoliczność ta wykluczy część opiekunów z grona beneficjentów specjalnego zasiłku opiekuńczego).

Podjęcie ewentualnych prac legislacyjnych powinno być poprzedzone konsultacjami z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej. Taka metoda działania jest pożądana nie tylko z uwagi na fakt, że wskazany Minister odpowiada za dział administracji rządowej obejmujący szeroko rozumianą sferę pomocy społecznej, w tym planowanie wydatków budżetowych, lecz również

z tego powodu, że w trakcie prac nad ustawą z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów Minister zobowiązał się do dialogu z opiekunami dorosłych osób niepełnosprawnych celem ustalenia szans i zakresu realizacji ich postulatów. W istocie rzeczy tego typu rozmowy toczyły się w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, a więc – w miarę możliwości – należałoby uwzględnić wnioski wypracowane w ramach tego dialogu.

Opracowała: Katarzyna Konieczko

Akceptował: Marek Jarentowski