



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

BL-112-218-TK/14

Warszawa, 19 marca 2015 r.

**INFORMACJA PRAWNA
O WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 18 LISTOPADA 2014 R. (SK 7/11)
DOTYCZĄCYM USTAWY O ŚWIADCZENIACH RODZINNYCH**

I. METRYKA ORZECZENIA

Wyrok z dnia 18 listopada 2014 r. (sygn. akt SK 7/11) dotyczy art. 17 ust. 5 pkt 4 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 26 listopada 2014 r., poz. 1652. Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem ukazał się w OTK ZU z 2014 r. Nr 10A, poz. 112.

II. ROZSTRZYGNIĘCIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

1. Treść sentencji wyroku

Trybunał orzekł, że art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym do dnia 13 października 2011 r., w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzicowi (opiekunowi faktycznemu), który rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy, nad niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji, gdy drugi z rodziców (opiekunów faktycznych) ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Stan prawny

W myśl art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r., w brzmieniu poddanym kontroli TK, świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba w rodzinie ma ustalone prawo do dodatku do

zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, albo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub na inne dziecko w rodzinie. Przepis ten wyraża jedną z negatywnych przesłanek do uzyskania wsparcia finansowego ze strony państwa w przypadku rezygnacji z zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej bądź też w razie niepodejmowania aktywności zawodowej ze względu na sprawowanie opieki nad osobą legitymującą się 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, tudzież nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Zasada wyznaczona przez art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r., czyli jedno prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na jedną rodzinę, niezależnie od liczby dzieci niepełnosprawnych spełniających warunki, o których mowa w art. 17 ust. 1 (tzn. legitymujących się odpowiednim orzeczeniem), a także osób opiekujących się nimi, spełniających pozostałe kryteria do nabycia tego prawa, została wprowadzona do ustawy z dniem 1 września 2005 r., a następnie – wobec zmiany zakresu podmiotowego instytucji świadczenia pielęgnacyjnego – rozszerzona również na inne osoby niepełnosprawne aniżeli tylko dzieci. Aktualnie obowiązuje ona w nieco zmienionej formule, gdyż przeszkodą do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego jest zarówno ustalenie prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego czy świadczenia pielęgnacyjnego, jak i przyznanie specjalnego zasiłku opiekuńczego albo zasiłku dla opiekuna przewidzianego w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów.

3. Wzorzec konstytucyjny

Trybunał uznał, iż adekwatnym i dopuszczalnym proceduralnie wzorcem konstytucyjnym jest art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, według którego rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Jak wyjaśnił TK, przytoczone wyżej postanowienie ustawy zasadniczej jest źródłem prawa podmiotowego, a przesłanki w nim wskazane należy rozpatrywać rozłącznie. Oznacza to, że obowiązek szczególnej pomocy państwa aktualizuje się już przy wystąpieniu trudnej sytuacji materialnej, tj. gdy warunki bytowe nie pozwalają rodzinie na wypełnianie funkcji, jakie się jej przypisuje, bądź też w przypadku trudnej sytuacji społecznej przejawiającej się w „nienaturalnym, zachwianym stanie osobowym rodziny lub zakłóceniach w jej funkcjonowaniu z racji niewypełniania albo nienależytego wypełniania ról społecznych przez

poszczególnych członków rodziny”. Z kolei określenie „szczególna pomoc” implikuje konieczność preferencyjnego traktowania rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji, a więc w sposób wyprzedzający ochronę konstytucyjną o „zwykłej” intensywności (art. 18 i art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji), albowiem jedynie podwyższenie standardu ochrony i pomocy gwarantowanego wszystkim rodzinom może pozwolić tym z nich, które znajdują się w położeniu opisanym przez ustrojodawcę jako trudna sytuacja materialna lub społeczna, na w miarę normalne funkcjonowanie w społeczeństwie.

4. Istota problemu konstytucyjnego

Trybunał przypominał, że głównym celem świadczenia pielęgnacyjnego jest częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku lub niepełnosprawnej osobie dorosłej. I choć jego główną funkcją jest kompensacja (przynajmniej do pewnego stopnia) zarobku, z którego osoba zdolna do pracy rezygnuje po to, by wywiązać się ze swych zobowiązań rodzinnych (alimentacyjnych), to w rzeczywistości beneficjentem świadczenia pielęgnacyjnego jest cała rodzina, przede wszystkim zaś osoba niepełnosprawna, która ma zapewnioną opiekę osoby najbliższej.

Zdaniem TK, świadczenie pielęgnacyjne *de lege lata* jest w istocie jednym z instrumentów realizacji obowiązku wynikającego z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, ponieważ stanowi przejaw szczególnej pomocy udzielanej przez państwo rodzinom, w których są osoby niepełnosprawne, a zatem rodzinom znajdującym się na ogół w trudnej sytuacji społecznej, a nierzadko również w ciężkiej sytuacji materialnej. Początkowo te założenia znajdowały zresztą pełne odzwierciedlenie w ustawie, jako że w przypadku rezygnacji z zatrudnienia jednocześnie matki i ojca w celu sprawowania opieki nad różnymi dziećmi niepełnosprawnymi, każde z rodziców mogło otrzymać świadczenie pielęgnacyjne. Dopiero wprowadzenie zasady: jedna rodzina – jedno świadczenie pielęgnacyjne uczyniło wyłom w prawidłowym rozumieniu normy wywodzonej z wymienionego przepisu konstytucyjnego. W opinii Trybunału, „(...) ograniczając możliwość kumulowania świadczeń pielęgnacyjnych w rodzinie, ustawodawca niewłaściwie zinterpretował konstytucyjny obowiązek konieczności wsparcia osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Przyjęcie zasady, że do rodziny, w której wychowuje się więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne, może trafić tylko jedno świadczenie pielęgnacyjne, narusza również zasadę sprawiedliwości społecznej, pojmowaną

nie w aspekcie socjalno-ekonomicznym, lecz odnoszoną do społecznego poczucia sprawiedliwości, które w demokratycznym państwie nie powinno być przez ustawodawcę ignorowane (...).”

Nie ulega wątpliwości, że sytuacja materialna, a także życiowa i społeczna rodzin, w których niepełnosprawność dotyka więcej niż jednego dziecka, jest znacznie trudniejsza niż rodzin mających jedno dziecko niepełnosprawne. Rodziny te ponoszą większe wydatki na koszty utrzymania, leczenia, rehabilitacji i nauczania takich dzieci. TK podkreślił wręcz, że koszty te rosną bardziej niż tylko wprost proporcjonalnie do liczby dzieci niepełnosprawnych. „Niepełnosprawność kilkorga dzieci implikuje zazwyczaj konieczność rezygnacji (...) obojga rodziców lub opiekunów prawnych z pracy zarobkowej, bo sprawowanie opieki nad niepełnosprawnymi dziećmi, i ich pielęgnowanie, przerasta fizyczne możliwości jednego z rodziców, czy opiekuna faktycznego. «Szczególna» sytuacja takich rodzin wymaga, w ocenie Trybunału, odpowiedniej regulacji prawnej, która pozwalałaby na uwzględnienie sytuacji, w których w rodzinie wychowywane jest kilkoro niepełnosprawnych dzieci. Żadne z rodziców niepełnosprawnego dziecka nie powinno być pozbawione możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego włącznie z tego powodu, że drugie z rodziców ma przyznane takie świadczenie ze względu na opiekę nad innym dzieckiem. Skoro jedno i drugie z rodziców wywiązuje się ze swoich obowiązków – moralnych i prawnych – wobec ciężko chorego dziecka, a wymaga to od niego rezygnacji z zarobkowania, to każde z nich powinno w swych działaniach otrzymywać odpowiednie wsparcie państwa.”

TK podzielił ponadto tezę przedstawioną tak w piśmie skarżącego, jak i w stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich, iż zakwestionowana regulacja może nawet prowadzić do osłabienia więzi rodzinnych. Rodziny dotknięte niepełnosprawnością więcej niż jednego dziecka, mogą bowiem, z uwagi na swoją ciężką sytuację finansową, decydować się na oddanie dziecka do publicznego zakładu opieki. Co więcej, w pewnych sytuacjach art. 17 ust. 5 pkt 4, może skłaniać do stworzenia sytuacji pozorujących rozkład pożycia między małżonkami, aby oboje mogli uzyskać – jako rodzice samotnie wychowujący niepełnosprawne dzieci – pomoc finansową ze środków publicznych w formie świadczenia pielęgnacyjnego.

III. TERMIN WYKONANIA ORZECZENIA

Trybunał nie odroczył w czasie utraty mocy obowiązującej zaskarżonej normy prawnej, w związku z czym wyrok z dnia 18 listopada 2014 r. wywołał przedmiotowy skutek z dniem ogłoszenia (26 listopada 2014 r.).

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

W swej wypowiedzi Trybunał nie sformułował żadnych dodatkowych postulatów pod adresem ustawodawcy.

V. INFORMACJA O WYKONANIU ORZECZENIA PRZEZ INNY PODMIOT

W Sejmie nie toczą się obecnie prace nad projektem ustawy wykonującej wyrok wydany w sprawie SK 7/11. Niemniej, według zapewnień przedstawiciela Ministra Pracy i Polityki Społecznej przekazanych senatorom Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji na posiedzeniu w dniu 3 marca 2015 r., resort przystąpił do opracowania propozycji nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych, która będzie stanowiła odpowiedź zarówno na orzeczenie z dnia 18 listopada 2014 r., jak i na wcześniejsze rozstrzygnięcie sądu konstytucyjnego, mocą którego stwierdzona została niezgodność art. 17 ust. 1b u.ś.r. z art. 32 ust. 1 Konstytucji (wyrok z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13). Projekt realizujący te zamierzenia (opatrzonej datą 13 marca 2015 r.) został już opublikowany na właściwej stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej.

VI. WYKONANIE ORZECZENIA

Analizowany wyrok Trybunału wymaga reakcji ustawodawcy z dwóch powodów. Po pierwsze, orzekając w trybie skargi konstytucyjnej, TK musiał odnosić się do normy prawnej, która znalazła zastosowanie w sprawie skarżącego, z uwzględnieniem czasowego aspektu jej obowiązywania. Nie zmienia to jednak faktu, że art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy, w aktualnie obowiązującym brzmieniu, wciąż jest przeszkodą do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w razie ustalenia dla innego członka rodziny osoby sprawującej opiekę czy to prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, czy też prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Z tym ostatnim zrównany został skądinąd specjalny zasiłek opiekuńczy, jak

również zasiłek dla opiekuna, będący przedmiotem regulacji ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów.

Po drugie, ze względu na ograniczony zakres kognicji Trybunał nie mógł pozbawić domniemania konstytucyjności art. 16a ust. 8 pkt 4 u.ś.r., mimo że przepis ten wyraża analogiczną przesłankę negatywną do nabycia prawa do wsparcia finansowego ze strony państwa (a ściślej – prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego) jak art. 17 ust. 5 pkt 4. Podobnie ma się rzecz z przyznawaniem zasiłku dla opiekuna na podstawie ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, jako że zasiłek dla opiekuna przysługuje jedynie osobie, która była uprawniona do świadczenia pielęgnacyjnego, czyli co do której nie zachodziła m.in. przeszkoda z art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym po dniu 13 października 2011 r.

W świetle powyższego można postawić wniosek, iż pozostawienie oceny przesłanek, od których zależy nabycie prawa do jednego ze wspomnianych świadczeń opiekuńczych, organom administracji oraz sądom administracyjnym, a zarazem oczekiwanie, iż będą one stosowały prokonstytucyjną wykładnię prawa, byłoby sprzeczne z nałożonym na ustawodawcę obowiązkiem dostosowywania systemu prawa do orzeczeń TK. Dlatego też pozytywnie należy odnieść się do inicjatywy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, zwłaszcza że projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw możliwie szeroko realizuje wskazania płynące z dotychczasowych wypowiedzi Trybunału. Aczkolwiek oceny konkretnych rozwiązań zawartych w propozycji Ministerstwa (jak choćby idei wprowadzenia progu dochodowego jako jednego z warunków przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych) trzeba będzie dokonywać nade wszystko z uwzględnieniem tego, że regulowana materia jest wyjątkowo wrażliwa, dotyczy – co wielokrotnie akcentował TK – osób „o relatywnie słabych zdolnościach adaptacyjnych do nowych warunków społecznych” i wymaga podejścia, które respektuje w szczególności zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wymieniony projekt został przekazany do konsultacji społecznych, których zakończenie zaplanowano na 3 kwietnia 2015 r. Stopień zaawansowania prac w tym zakresie pozwala zatem sądzić, iż strona rządowa w najbliższym czasie zainicjuje proces legislacyjny w Sejmie.

Opracowała: Katarzyna Konieczko

Akceptował: Marek Jarentowski