



OPINIA PRAWNA

w przedmiocie:

ZAGADNIEŃ DOTYCZĄCYCH NOWELIZACJI USTAWY Z DNIA 28
LISTOPADA 2003 R. O ŚWIADCZENIACH RODZINNYCH W ZWIĄZKU Z
WYROKIEM TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO Z DNIA 21
PAŹDZIERNIKA 2014 R., SYGN. K 38/13

NA ZLECENIE:
MINISTERSTWA PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

SPORZĄDZONA: 14 LIPCA 2015 ROKU W WARSZAWIE

I. ŹRÓDŁA PRAWA

- | | |
|------|---|
| (1). | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483); |
| (2). | Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. z 2015 r., poz. 583); |
| (3). | Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 114 ze zm.); |
| (4). | Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz.U. z 2014 r., poz. 567); |
| (5). | Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 1548); |
| (6). | Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2013 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych (Dz.U. z 2012 r., poz. 959). |

II. DEFINICJE I SKRÓTY

DEFINICJE I SKRÓTY:	
(1).	„Opiniujący” prof. dr hab. Marek Chmaj;
(2).	„MPiPS” Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej;
(3).	„Konstytucja” Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483);
(4).	„Ustawa” ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 114 ze zm.);
(5).	„Projekt” projekt z dnia 13 marca 2015 r. ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw;
(6).	„TK” Trybunał Konstytucyjny;
(7).	„Wyrok” wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, OTK-A 2014, nr 104, poz. 9;
(8).	„NSA” Naczelny Sąd Administracyjny;
(9).	„WSA” Wojewódzki Sąd Administracyjny.

III. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest analiza przedstawionych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zagadnień dotyczących nowelizacji ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, OTK-A 2014, nr 104, poz. 9.

IV. ANALIZA PRAWNA

1. CZY ROZWIĄZANIA ZAWARTE W PROJEKCIE SĄ ZGODNE Z KONSTYTUCJĄ RP W ŚWIETLE WYROKU TK?

Wskazany przez MPiPS Wyrok TK, stanowiący wzorzec oceny zawartych w Projekcie regulacji, obejmuje przepisy Ustawy w zakresie dotyczącym świadczenia pielęgnacyjnego oraz specjalnego zasiłku opiekuńczego. W Wyroku tym Trybunał stwierdził, że regulujący specjalny zasiłek opiekuńczy, przepis art. 16a ust. 2 Ustawy jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 69 Konstytucji. Wnioskodawca zakwestionował powołany przepis w zakresie, w jakim uniemożliwia on 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.

Ponadto, wnioskodawca poddał pod ocenę Trybunału przepis art. 17 ust. 1b Ustawy, regulujący zasady przysługiwania świadczenia pielęgnacyjnego. Przepis ten został zakwestionowany ze względu na nieuzasadnione w ocenie wnioskodawcy, pozbawienie 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 18. roku życia, bądź w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej po ukończeniu 25. roku życia. Na skutek tak

sformułowanego wniosku, Trybunał uznał, iż art. 17 ust. 1b Ustawy 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.

Według Trybunału, na gruncie niekonstytucyjnego art. 17 ust. 1b Ustawy dochodzi do niedopuszczalnego, odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Pomijając konstytucyjne uzasadnienie szczególnego traktowania opiekunów niepełnosprawnych dzieci, Trybunał wskazał, iż 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 podkreślił przy tym, że istotnym kryterium przyznania świadczeń powinna być w każdym wypadku ocena faktycznej sytuacji finansowej ich potencjalnych beneficjentów.

Przedstawiony przez MPiPS Projekt nowelizacji Ustawy przewiduje wprowadzenie zasadniczych zmian w zakresie uregulowania świadczeń opiekuńczych (rozdział 3 Ustawy). Specjalny zasiłek opiekuńczy, określony w art. 16a Ustawy, ma zostać zniesiony, Projekt przewiduje uchylenie ww. przepisu. W Ustawie pozostaną uregulowane wyłącznie dwa rodzaje świadczeń opiekuńczych: zasiłek pielęgnacyjny oraz świadczenie pielęgnacyjne (zob. projektowany art. 2 pkt 2 Ustawy).

W obowiązującym stanie prawnym, specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje małżonkom oraz osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, zgodnie z przepisami ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Zasiłek przysługuje, jeżeli osoby te nie podjęły lub zrezygnowały 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.

Kryterium przyznania tego zasiłku jest wysokość łącznego dochodu rodziny sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę (art. 16a ust. 2 Ustawy). Od dnia 1 listopada 2014 r. dochód ten nie może przekraczać kwoty 574,00 zł (§ 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2013 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych).

Specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje, zgodnie z art. 16a ust. 6 Ustawy, w wysokości 520,00 zł miesięcznie. Specjalny zasiłek opiekuńczy nie przysługuje jednak, m.in. jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty socjalnej, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (art. 16a ust. 8 pkt 1 Ustawy). Projektodawca pragnie zrezygnować z tak określonej regulacji specjalnego zasiłku opiekuńczego (art. 1 pkt 2 Projektu).

Ponadto, Projekt wprowadza zmiany do regulacji świadczenia pielęgnacyjnego, zawartej w art. 17 Ustawy. Planuje się zastąpienie dotychczasowego art. 17 Ustawy nowym brzmieniem tego przepisu. W Projekcie odstąpiono od niekonstytucyjnej przesłanki zawartej w obecnie obowiązującym ust. 1b, uzależniającej przysługiwanie świadczenia pielęgnacyjnego od momentu powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki. Zgodnie z tym przepisem, 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. Przepis art. 17 ust. 1b Ustawy został uznany przez TK za niekonstytucyjny 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.

Projekt przewiduje jednak wprowadzenie innej przesłanki, warunkującej przysługiwanie świadczenia pielęgnacyjnego, w postaci kryterium dochodowego. Zgodnie z projektowanym art. 17 ust. 3 Ustawy, świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny

osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 1.000,00 zł. Kwota świadczenia pielęgnacyjnego podlega corocznej waloryzacji od dnia 1 stycznia.

Wysokość świadczenia pielęgnacyjnego zostanie ponadto zróżnicowana ze względu na wiek osoby wymagającej opieki (zob. projektowany art. 17 ust. 7 Ustawy). Osoba w wieku do ukończenia 18. roku życia oraz osoba w wieku do ukończenia 25. roku życia, jeżeli uczy się w szkole lub szkole wyższej, będzie uprawniona do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości 1.300,00 zł (w okresie przejściowym, od dnia wejścia w życie nowelizacji do dnia 31 grudnia 2015 r. świadczenie pielęgnacyjne będzie wynosić 1.200,00 zł), pozostałe zaś osoby – w wysokości 800,00 zł.

Pomimo wprowadzenia zasadniczych zmian do regulacji świadczenia pielęgnacyjnego oraz uchylecia przepisów dotyczących specjalnego zasiłku opiekuńczego nowelizacja nie pozbawi uprawnionych opiekunów ustalonych już praw do świadczeń. Projektowane przepisy przejściowe umożliwiają również kontynuację pobierania świadczeń na dotychczasowych zasadach w oparciu o decyzję ustalającą prawo, w sytuacji utraty ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności po wejściu w życie nowelizacji, pod warunkiem, że uprawniony złoży wniosek o ustalenie prawa w okresie 3 miesięcy od dnia wydania nowego orzeczenia (art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 3 Projektu).

Tak ukształtowane przepisy nie budzą wątpliwości konstytucyjnych, w szczególności biorąc pod uwagę treść Wyroku TK. Zagadnienia będące przedmiotem oceny przez TK zostały uregulowane w Projekcie w sposób uwzględniający uwagi i wnioski Trybunału zawarte w uzasadnieniu Wyroku. Jednocześnie należy pamiętać, że w zakresie uregulowania świadczeń opiekuńczych ustawodawca dysponuje względną swobodą legislacyjną, przy czym wiążą go ramy konstytucyjnych gwarancji i wyznaczone przez art. 69 Konstytucji minimum decydujące o zapewnieniu pomocy w zabezpieczeniu egzystencji osób niepełnosprawnych. Projektodawca należycie uwzględnił te wskazania.

2. CZY UZALEŻNIENIE W PROJEKCIE PRAWA DO ŚWIADCZENIA PIELĘGNACYJNEGO OD SPEŁNIENIA KRYTERIUM DOCHODOWEGO JEST DOPUSZCZALNE I ZGODNE Z KONSTYTUCJĄ I WYROKIEM TK?

W Projekcie zamierza się wprowadzić kryterium dochodowe, od którego zależy przysługiwanie świadczenia pielęgnacyjnego. Zgodnie z projektowanym art. 17 ust. 3 Ustawy, świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 1.000,00 zł. Analogiczne kryterium zawiera obowiązujący obecnie art. 16a Ustawy regulujący prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego.

Projektowana regulacja dodatkowo różnicuje sytuację opiekunów dzieci i opiekunów osób dorosłych, określając inną wysokość pomocy finansowej państwa. Wyższa kwota świadczenia będzie przysługiwać w przypadku, gdy opieka będzie sprawowana nad osobą w wieku do ukończenia 18. roku życia oraz osobą w wieku do ukończenia 25. roku życia, jeżeli uczy się w szkole lub szkole wyższej, zaś niższa – pozostałym osobom (zob. projektowany art. 17 ust. 7 Ustawy).

Projektowane przepisy różnicują zatem sytuację opiekunów osób niepełnosprawnych ze względu na wiek osoby wymagającej opieki oraz ze względu na dochód rodziny. Wprowadzone kryterium dochodu jest jednolite w odniesieniu do obu grup opiekunów, tj. opiekunów osób dorosłych i dzieci. Przekroczenie kwoty 1.000,00 zł łącznego dochodu rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę decyduje o braku prawa do świadczenia, bez względu na to, czy opieki wymaga niepełnosprawny dorosły, czy niepełnosprawne dziecko.

Jak podkreślił Trybunał w Wyroku, świadczenia opiekuńcze nie służą pokrywaniu wszelkich kosztów związanych z potrzebą zapewnienia opieki osobie niepełnosprawnej. Pełnią rolę częściowej pomocy przyznawanej w związku ze zwiększonym obciążeniem finansowym 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.” TK ocenił odwołanie się do kryterium dochodu beneficjentów świadczeń pieniężnych, jako warunku przyznania świadczenia, jako obiektywną metodę oceny przez organy władzy publicznej, czy osoba niepełnosprawna i jej opiekun wymaga przyznania pomocy, ze względu na trudną sytuację majątkową. Kryterium to pozwala bowiem ocenić, czy bez pomocy państwa osoby te nie są w stanie funkcjonować przynajmniej na poziomie minimum życiowego. Kryterium dochodowe jest zatem racjonalnym sposobem oceny zasadności przyznania świadczenia, stanowiącego pomoc materialną w trudnej sytuacji finansowej beneficjenta.

Z powyższych względów, projektowana regulacja stanowi urzeczywistnienie gwarancji zawartych w art. 69 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. W świetle powyższego, „Państwo powinno gwarantować pomoc, dzięki której osoby niepełnosprawne będą mogły funkcjonować w społeczeństwie przynajmniej na poziomie minimum umożliwiającego ich egzystencję.” (Wyrok TK). Ustawodawca ma jednak szeroki zakres swobody co do tego, w jaki sposób oraz za pomocą jakich środków będzie realizować cele wyznaczone w art. 69 Konstytucji.

Jak zaznaczył Trybunał, skoro świadczenia przyznawane przez państwo mają stanowić pomoc (wsparcie) dla osób niepełnosprawnych, a nie podstawowe źródło zaspokojenia wydatków, to zasadne i dopuszczalne jest posłużenie się przez ustawodawcę kryterium różnicującym dostępność świadczeń dla grupy opiekunów osób niepełnosprawnych, ze względu na dochód osiągany przez rodzinę osoby sprawującej opiekę oraz rodzinę osoby wymagającej opieki. Ponadto, „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.” Uregulowanie takie jest zatem zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Projektowane rozwiązanie nie narusza również wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości, pomimo iż stanowi odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych. Jak przyjęto w orzecznictwie Trybunału, wprowadzenie zróżnicowania w ramach tej samej klasy podmiotów jest dopuszczalne, pod pewnymi warunkami (zob. wyr. TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. P 19/10, OTK-A 2012, nr 1, poz. 2; wyr. TK z 20 października 1998 r., sygn. K 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96). „Ocena konstytucyjności kryterium zróżnicowania wymaga rozstrzygnięcia, czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania, oraz czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.” (wyr. TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. P 19/10, OTK-A 2012, nr 1, poz. 2)

Zawarte w art. 17 ust. 3 Ustawy, odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych jest usprawiedliwione, jako związane z inną wartością uznaną przez Konstytucję, tj. stanem finansów państwa. Jak zaznaczył Trybunał w Wyroku, wprowadzanie unormowań będących elementem zabezpieczenia społecznego powinno uwzględniać kondycję finansów publicznych. „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).”

Analizowana regulacja różnicująca sytuację opiekunów osób niepełnosprawnych, ze względu na kryterium dochodowe, spełnia również wymóg proporcjonalności, bowiem stanowi ograniczenie racjonalizujące liczbę świadczeniobiorców do grupy koniecznej, tj. wymagającej wsparcia państwa. Regulacja ta nie pozbawia pomocy państwa osób najbardziej potrzebujących, a zatem ograniczenie związane z kryterium

dochodowym pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Jednocześnie, rozwiązanie to uwzględnia wagę interesu, któremu służy różnicowanie, tj. stan finansów publicznych.

W świetle powyższego, proponowane uzależnienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od spełnienia kryterium dochodowego (projektowany art. 17 ust. 3 Ustawy) jest zgodne z Konstytucją i uwzględnia ocenę wyrażoną przez Trybunał w Wyroku.

3. CZY PROPONOWANY W PROJEKCIE PODZIAŁ OPIEKUNÓW UPRAWNIONYCH DO ŚWIADCZENIA PIEŁĘGNACYJNEGO NA OPIEKUNÓW DZIECI (TJ. OPIEKUNÓW OSÓB W WIEKU DO UKOŃCZENIA 18. ROKU ŻYCIA LUB W WIEKU DO UKOŃCZENIA 25. ROKU ŻYCIA, JEŻELI UCZĄ SIĘ W SZKOLE LUB SZKOLE WYŻSZEJ) I OPIEKUNÓW OSÓB DOROSŁYCH (W PRZYPADKU INNYCH OSÓB) I WPROWADZENIE RÓŻNEJ KWOTY ŚWIADCZENIA PIEŁĘGNACYJNEGO DLA WW. GRUP OPIEKUNÓW JEST ZGODNY Z KONSTYTUCJĄ I WYROKIEM?

Zgodnie z projektowanym art. 17 ust. 7 Ustawy, świadczenie pielęgnacyjne będzie przysługiwać osobie w wieku do ukończenia 18. roku życia oraz osobie w wieku do ukończenia 25. roku życia, jeżeli uczy się w szkole lub szkole wyższej w wysokości 1.300,00 zł, zaś pozostałym osobom – w wysokości 800,00 zł. Projektowany przepis różnicuje sytuację opiekunów dzieci i opiekunów osób dorosłych, określając inną wysokość pomocy finansowej państwa.

W tym kontekście należy podkreślić, iż Konstytucja w art. 32 ust. 1 gwarantuje równość wobec prawa. Zasada równości, według ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego gwarantuje, że „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według równej miary, bez różnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących” (zob. orz. TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1, s. 14

oraz wyr. TK z dnia 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97, OTK 1998, Nr 2, poz. 13, s. 81).

Niemniej jednak, zasada ta nie ma charakteru absolutnego. Oznacza to, że zasada ta nie kształtuje absolutnej i bezwzględnej równości wszystkich i we wszystkim, ale gwarantuje równość względną, tj. taką która musi i może być stosowana wyłącznie w stosunku do porównywalnych zdarzeń – okoliczności (K. Działocha, *Równość wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, [w:] L. Garlicki, J. Trzcíński (red.), *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, Wrocław 1990, s. 141-158).

Uregulowanie różnicujące sytuację osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi dorosłymi i dziećmi było przedmiotem oceny Trybunału w Wyroku, w którym stwierdzono, iż: „(...) 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).” Uwzględniając powyższe należy uznać, że w świetle Konstytucji dopuszczalne jest udzielenie niepełnosprawnym dzieciom szczególnego wsparcia, wyrażającego się w wyższej kwocie świadczenia opiekuńczego, w stosunku do pozostałych osób niepełnosprawnych. Jak zauważył Trybunał, zróżnicowaniu temu przyświeca założenie, że okres życia osoby niepełnosprawnej może mieć związek z oceną posiadania przez daną osobę majątku pozwalającego na samodzielne zapewnienie sobie godziwej egzystencji.

W świetle powyższego, zróżnicowanie określone w projektowanym art. 17 ust. 7 Ustawy jest dopuszczalne, pomimo iż następuje w grupie podmiotów podobnych, utworzonej przez osoby obowiązane alimentacyjnie, niepodejmujące lub rezygnujące z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, dopuszczalne jest wprowadzenie zróżnicowania w ramach tej samej klasy podmiotów. Jednak, wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować racjonalne uzasadnienie (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P

10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35; wyr. TK z 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107; wyr. TK z 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31). Trybunał w swoim orzecznictwie wskazuje również na dodatkowe przesłanki, które w tym wypadku muszą być spełnione. Wprowadzane zróżnicowanie zawsze musi mieć: 1) charakter relewantny, tzn. istotny ze względu na cel danych regulacji, z którymi powinny pozostawać w bezpośrednim związku oraz służyć realizacji tego celu; 2) charakter proporcjonalny, co oznacza, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) związek z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (wyr. TK z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. K 26/09, OTK-A 2011, nr 6, poz. 54). Projektowana regulacja różnicuje podmioty podobne, lecz zróżnicowanie takie znajduje uzasadnienie w konstytucyjnej wartości, jaką jest w tym wypadku dobro dziecka, w szczególności dziecka niepełnosprawnego.

Konkludując należy uznać, że proponowany w Projekcie podział opiekunów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego na opiekunów dzieci (tj. opiekunów osób w wieku do ukończenia 18. roku życia lub w wieku do ukończenia 25. roku życia, jeżeli uczą się w szkole lub szkole wyższej) i opiekunów osób dorosłych (w przypadku innych osób) oraz wprowadzenie różnej kwoty świadczenia pielęgnacyjnego przysługującej tym opiekunom jest zgodny z Konstytucją. Podział taki uwzględnia ocenę wyrażoną w Wyroku TK.

4. CZY GENERALNIE DOPUSZCZALNE JEST RÓŻNICOWANIE WYSOKOŚCI ŚWIADCZENIA PIELĘGNACYJNEGO PRZYSŁUGUJĄCEGO OPIEKUNOM OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH OD JAKIEJŚ CECHY RÓŻNICUJĄCEJ (CECHY DOTYCZĄCEJ OPIEKUNA LUB CECHY DOTYCZĄCEJ OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNEJ)? JEŚLI TAK, TO JAKA CECHA RÓŻNICUJĄCA BYŁABY DOPUSZCZALNA W ŚWIETLE PRZEPISÓW KONSTYTUCJI I WYROKU?

W świetle powyższych rozważań, nie można uznać, że generalnie dopuszczalne jest różnicowanie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego przysługującego opiekunom osób niepełnosprawnych od jakiegokolwiek cechy różnicującej (kryterium różnicowania), dotyczącej opiekuna lub osoby wymagającej opieki. Konstytucyjna zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) dopuszcza odstępstwa tylko pod pewnymi warunkami. Zatem, generalne różnicowanie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego przysługującego grupie podmiotów podobnych, tj. opiekunów osób niepełnosprawnych jest niedopuszczalne. Każde zróżnicowanie musi być badane ad casum.

Należy pamiętać, iż zasada równości dotyczy tylko „(...) podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez jakichkolwiek zróżnicowań faworyzujących bądź dyskryminujących.” (wyr. TK z dnia 13 września 2011 r., sygn. K 8/09, OTK-A 2011, nr 7, poz. 72). Oznacza to, że podmioty różniące się od siebie, należące do innych grup (kategorii) mogą być traktowane odmiennie.

Z tego względu, analiza dopuszczalności zróżnicowania sytuacji adresatów norm prawnych wymaga uprzedniego ustalenia cechy istotnej, która przesądza o stwierdzeniu, że zróżnicowane podmioty są podmiotami podobnymi lub odmiennymi. Podmioty wskazane przez MPiPS w przedstawionym zagadnieniu, tj. opiekunowie osób niepełnosprawnych uprawnieni do świadczenia pielęgnacyjnego są podmiotami należącymi do tej samej grupy, posiadającymi ten sam przymiot bycia osobą zobowiązaną alimentacyjnie, która nie podjęła lub zrezygnowała z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad najbliższą osobą niepełnosprawną. Zatem, każde zróżnicowanie przysługującej uprawnionemu kwoty świadczenia pielęgnacyjnego będzie stanowiło odstępstwo (dopuszczalne lub niedopuszczalne) od zasady równości. Nie oznacza to, że odmiennie traktowanie podmiotów podobnych nie jest dopuszczalne. Nie jest jednak możliwe generalne określenie kryteriów różnicujących opiekunów osób niepełnosprawnych, o których konstytucyjności można by z góry przesądzić.

W obowiązującym stanie prawnym, usprawiedliwione ochroną kondycji finansów państwa zróżnicowanie kwot specjalnego zasiłku opiekuńczego ze względu na kryterium dochodowe, zostało uznane przez Trybunał za konstytucyjnie dopuszczalne. Podobnie, jako konstytucyjnie uzasadnione, Trybunał ocenił zróżnicowanie kwotowe świadczeń opiekuńczych przysługujących opiekunom osób niepełnosprawnych w zależności od wieku wymagającego opieki, podyktowane szczególną opieką państwa roztoczoną nad dziećmi, w szczególności dziećmi niepełnosprawnymi (art. 68 ust. 3 i art. 71 ust. 1 Konstytucji). Powyższe sytuacje wprowadzenia przez ustawodawcę odstępstwa od zasady równości były oceniane przez Trybunał w świetle istniejących wówczas okoliczności (kondycji finansów państwa) i obowiązującego stanu prawnego. Należy pamiętać, że ta sama regulacja, w innych okolicznościach (np. w razie wydzielenia przez organy państwa celowego funduszu przeznaczonego na pomoc dla osób niepełnosprawnych i wprowadzenia niskich progów kryterium dochodowego przysługiwania świadczeń pielęgnacyjnych) może zostać uznana za sprzeczną z Konstytucyjnymi gwarancjami. W szczególności regulacja taka może zostać uznana za przekraczającą ramy proporcjonalności.

Konkludując należy wskazać, iż nie jest możliwe generalne ustalenie kryterium dopuszczalnego zróżnicowania wysokości świadczenia pielęgnacyjnego przysługującego uprawnionym opiekunom osób niepełnosprawnych. Zamiar wprowadzenia kryterium różnicującego wysokość świadczenia musi być analizowany odrębnie dla każdego przypadku.

5. CZY W ŚWIETLE WYROKU, AKTUALNE BRZMIENIE ART. 17 UST. 1B USTAWY W ZAKRESIE, W JAKIM UZALEŻNIA PRAWO DO ŚWIADCZENIA PIEŁĘGNACYJNEGO OD DATY POWSTANIA NIEPEŁNOSPRAWNOŚCI WCIAŻ OBOWIĄZUJE I PODLEGA STOSOWANIU, CZY TEŻ STOSOWANE BYĆ NIE MOŻE JAKO NIEZGODNE Z KONSTYTUCJĄ?

Jak wskazało MPiPS, pytanie wynika z faktu wydawania po ogłoszeniu Wyroku orzeczeń sądów administracyjnych, w których sądy orzekały w oparciu o uznany za niekonstytucyjny przepis art. 17 ust. 1b Ustawy (MPiPS wskazał na następujące

wyroki: wyr. NSA z 10 lutego 2015 r., sygn. I OSK 1926/14; wyr. WSA w Gliwicach z 14 stycznia 2015 r., sygn. IV SA/GI 1085/14, LEX nr 1623706; wyr. WSA w Rzeszowie z 10 marca 2015 r., sygn. II SA/Rz 1515/14; wyr. WSA w Rzeszowie z 21 stycznia 2015 r., sygn. II SA/Rz 1507/14).

W Wyroku TK orzekł, iż art. 17 ust. 1b Ustawy 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.

Należy mieć na uwadze, że Wyrok jest tzw. wyrokiem zakresowym. Wyroki tego rodzaju dotyczą różnych „(...) rezultatów interpretacyjnych, do jakich może prowadzić wykładnia badanych przez TK przepisów prawa. W zależności od tego, czy są to orzeczenia afirmatywne, czy negatywne, wskazują, które spośród tych rezultatów interpretacyjnych są zgodne albo sprzeczne z Konstytucją. (...) Skutkiem wydania orzeczenia zakresowego przez TK jest zatem uznanie, w jaki sposób badanych przepisów interpretować nie wolno (orzeczenie negatywne) albo jak je interpretować należy (orzeczenie afirmatywne) przy stosowaniu prawa, tzn. uzyskanie na ich podstawie jakich norm prawnych odpowiadających rezultatom interpretacyjnym mieszczącym się we wskazanym w orzeczeniu TK zakresie będzie sprzeczne z Konstytucją albo z nią zgodne.” (K. Osajda, *Koncepcja orzeczenia zakresowego a wątpliwości na tle skutków orzeczeń TK* [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, pod red. M. Bernatt, J. Królikowskiego, M. Ziółkowskiego, Warszawa 2013, s. 293).

Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. W Wyroku TK nie określił terminu utraty mocy obowiązującej odnoszącej się do zakwestionowanego art. 17 ust. 1b Ustawy. Zatem, Wyrok wszedł w życie z dniem ogłoszenia.

Jak wskazano w uzasadnieniu Wyroku: „Skutkiem wejścia w życie niniejszego wyroku nie jest ani uchylenie art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, ani uchylenie

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.”

W świetle wątpliwości MPiPS należy wskazać, że po ogłoszeniu Wyroku TK, art. 17 ust. 1b Ustawy obowiązuje w pełnym jego normatywnym zakresie. Wydanie przez Trybunał Wyroku wymaga od ustawodawcy niezwłocznego podjęcia działań legislacyjnych mających na celu przywrócenie równego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych.

6. CZY ZAPROPONOWANE W PROJEKCIE PRZEPISY PRZEJŚCIOWE, DOTYCZĄCE ZACHOWANIA PRAW NABYTYCH PRZEZ OPIEKUNÓW OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH, KTÓRZY KORZYSTAJĄ ZE ŚWIADCZEŃ OPIEKUŃCZYCH NA PODSTAWIE OBECNEGO STANU PRAWNEGO, REALIZUJĄ WSKAZANIA DOTYCZĄCE PRAW NABYTYCH ZAWARTE W WYROKU TK?

Zasada ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji) zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom występującym w obrocie prawnym. Zasada ta gwarantuje ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych. Wprowadzenie zmian w zakresie stanu prawnego musi zawsze odbywać się z poszanowaniem zasady ochrony praw nabytych.

Niemniej jednak, należy pamiętać, że zasada ochrony praw nabytych nie oznacza nienaruszalności praw i nie ma charakteru absolutnego. Zasada ta może podlegać ograniczeniu w szczególności, gdy przemawia za tym inna zasada prawno-konstytucyjna albo gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba przyznania

pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji (wyr. TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, zakresem tej zasady objęte są prawa słusznie (sprawiedliwie) nabyte (orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK 1992, Nr 1, poz. 7, s. 127). Zasada ta nie obejmuje swoimi gwarancjami praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie oraz niemających oparcia w porządku konstytucyjnym, obowiązującym w momencie orzekania (wyrok TK z 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, OTK A 2006 Nr 4, poz. 42). „Konstytucyjnej ochronie podlegają prawa podmiotowe nabyte in concreto (na podstawie indywidualnego aktu władzy państwowej) i in abstracto (wprost na podstawie ustawy). (...) Poszczególne kategorie sytuacji prawnych chronione są z różną intensywnością, od najbardziej chronionych praw nabytych in concreto, poprzez słabiej chronione prawa nabyte in abstracto, do podlegających jedynie wyjątkowej ochronie ekspektatyw. Intensywność ochrony jest zróżnicowana także w zależności od rodzaju nabytego prawa. Najsilniej chronione są prawa majątkowe, a wśród nich prawa rzeczowe, a także prawa z ubezpieczenia społecznego. (...)” (M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 146).

Jak wskazano wyżej, omawiana zasada konstytucyjna chroni prawa rzeczywiście nabyte – na podstawie rozstrzygnięć indywidualnych lub aktów generalnych, w sytuacji gdy dany podmiot spełnił warunki nabycia prawa (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK A 2005 Nr 10, poz. 111). W Projekcie proponuje się wprowadzenie zasadniczych zmian w zakresie rodzajów i warunków przysługiwania praw do świadczeń opiekuńczych. Projektodawca pragnie znieść specjalny zasiłek opiekuńczy oraz zmienić warunki nabywania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. W związku z tak określonymi zmianami przepisów Ustawy, projektodawca w art. 6 i nast. Projektu zamieścił przepisy przejściowe regulujące sytuację prawną adresatów nowelizowanych przepisów w okresie następującym po wejściu w życie projektowanych zmian.

W art. 6 Projektu zawarto przepisy przejściowe odnoszące się do świadczenia pielęgnacyjnego. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, w sprawach o świadczenie pielęgnacyjne, do którego prawo powstało do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy,

stosuje się przepisy dotychczasowe. Powyższe oznacza, że projektodawca chroni sytuację prawną uprawnionych i prawa słusznie przez nich nabyte poprzez wprowadzenie obowiązku dalszego stosowania dotychczas obowiązującej regulacji w niezmienionym kształcie. Tym samym, nowelizacja nie będzie miała wpływu na prawa nabyte i ukształtowane pod rządami obecnie obowiązujących przepisów prawa. Projektodawca pragnie chronić również osoby uprawnione, które utracą po wejściu w życie nowelizacji prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z utratą ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności. W tym wypadku, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego ustalane będzie na podstawie przepisów dotychczasowych, jeżeli wniosek o ustalenie zostanie złożony w okresie 3 miesięcy, licząc od dnia wydania nowego orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności. Zatem, uprawnionym zostanie zapewniony wystarczający okres czasu na złożenie wniosku o ustalenie prawa do świadczenia.

Art. 7 Projektu obejmuje przepisy przejściowe dotyczące specjalnego zasiłku opiekuńczego, który ma zostać zniesiony. Zgodnie z art. 7 ust. 1 Projektu, w sprawach o specjalny zasiłek opiekuńczy do którego prawo powstało od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Pomimo uchylecia regulacji dotyczących specjalnego zasiłku opiekuńczego, projektodawca nie zamierza pozbawić uprawnionych prawa do zasiłku. W Projekcie brak jest bowiem przepisów znoszących lub w jakimkolwiek stopniu ograniczających prawa do zasiłku nabyte do dnia wejścia w życie nowelizacji. Do praw nabytych do dnia wejścia w życie nowelizacji w dalszym ciągu zastosowanie będą znajdować przepisy dotychczasowe. Tym samym, osoby uprawnione do specjalnego zasiłku opiekuńczego w dniu wejścia w życie nowelizacji będą uprawnione do otrzymywania tego świadczenia na dotychczasowych zasadach w kolejnych okresach zasiłkowych. Projektodawca zamierza również chronić uprawnionych, którzy po wejściu w życie nowelizacji utracili prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego w związku z utratą ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności. W tym wypadku, podobnie jak w przypadku prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, prawo do zasiłku będzie ustalane na podstawie przepisów dotychczasowych, jeżeli wniosek o ustalenie zostanie złożony w okresie 3 miesięcy, licząc od dnia wydania nowego orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności.

Jak wyjaśnił Trybunał w wyroku z 5 grudnia 2013 r. obejmującym przepisy intertemporalne ustawy nowelizującej Ustawę w zakresie dotyczącym świadczeń opiekuńczych, „(...) jakkolwiek wybór właściwej reguły prawa intertemporalnego leży w gestii ustawodawcy, to jednak niekiedy, ze względu na istotę normowanej materii, można wskazać dyrektywy odnoszące się do okresu przejściowego preferowane z punktu widzenia aksjologii konstytucyjnej. Poszanowanie praw niewadliwie nabytych oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa najczęściej będą wymagały sięgnięcia po zasadę dalszego działania prawa dawnego (...).” (wyr. TK z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27/13, OTK-A 2013, nr 9, poz. 134). Zgodnie z powyższym, w Projekcie proponuje się zastosowanie zasady dalszego działania przepisów dotychczasowych.

Tak sformułowane przepisy przejściowe świadczą o uwzględnieniu przez projektodawcę zasady ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji). Projektowane przepisy chronią słusznie nabyte prawa uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego oraz specjalnego zasiłku opiekuńczego.

7. CZY ZAPROPONOWANE W PROJEKCIE ROZWIĄZANIE, PRZEWIDUJĄCE PRYZNAWANIE ŚWIADCZENIA PIELEGNACYJNEGO OSOBOM OTRZYMUJĄCYM ŚWIADCZENIA EMERYTALNO-RENTOWE, W SZCZEGÓLNOŚCI TZW. WCZEŚNIEJSZĄ EMERYTURĘ Z TYTUŁU OPIEKI NAD NIEPEŁNOSPRAWNYM DZIECKIEM, W WYSOKOŚCI RÓŻNICY POMIĘDZY KWOTĄ ŚWIADCZENIA PIELEGNACYJNEGO, A KWOTĄ POBIERANEGO ŚWIADCZENIA EMERYTALNO-RENTOWEGO, NIE BUDZI WĄTPLIWOŚCI CO DO ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ W ŚWIECIE SYTUACJI OSÓB ZATRUDNIONYCH, NP. NA CZĘŚĆ ETATU, KTÓRE TAKŻE DEKLARUJĄ, ŻE SPRAWUJĄ OPIEKĘ NAD OSOBAMI NIEPEŁNOSPRAWNYMI I DLA KTÓRYCH W OGÓLE NIE JEST PRZEWIDZIANE ŚWIADCZENIE PIELEGNACYJNE, ANI TYM BARDZIEJ, JAKO RÓŻNICA POMIĘDZY WYSOKOŚCIĄ ŚWIADCZENIA PIELEGNACYJNEGO A KWOTĄ UZYSKIWANEGO WYNAGRODZENIA?

Zgodnie z projektowanym art. 17 ust. 8 Ustawy, osobie pobierającej emeryturę, rentę, rentę rodzinną z tytułu śmierci małżonka przyznaną w przypadku zbiegu prawa do

renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, rentę socjalną, nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, zasiłek przedemerytalny lub świadczenie przedemerytalne – świadczenie pielęgnacyjne przysługuje w wysokości różnicy pomiędzy kwotą świadczenia pielęgnacyjnego a kwotą pobieranej emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego pomniejszonych o zaliczkę na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składkę na ubezpieczenie zdrowotne. W efekcie osoba uprawniona otrzyma wsparcie finansowe państwa w kwocie świadczenia pielęgnacyjnego, pomniejszonej o pobieraną kwotę emerytury, renty lub innych ww. świadczeń. Tym samym, opiekunowie, którzy nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia na rzecz opieki nad niepełnosprawnym oraz opiekunowie, którzy nie będąc zatrudnionymi pobierają innego rodzaju świadczenia, w tym emerytury i renty otrzymają od państwa świadczenia finansowe w równej kwocie.

Tak ukształtowana regulacja wymaga oceny z punktu widzenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Wątpliwości MPiPS dotyczą bowiem możliwości odmiennego ukształtowania praw do świadczenia pielęgnacyjnego osób zatrudnionych, np. na część etatu, które deklarują, że sprawują opiekę nad osobami niepełnosprawnymi i dla których w ogóle nie jest przewidziane świadczenie pielęgnacyjne oraz niezatrudnionych opiekunów osób niepełnosprawnych. Analizując powyższe należy wskazać, iż nie stanowi naruszenia zasady równości odmienne potraktowanie podmiotów, które nie są podobne, tzn. nie legitymują się cechą istotną, która decyduje o ich przynależności do jednolitej grupy podmiotów podobnych. Ustalenie, czy zasada równości została w konkretnym wypadku naruszona, wymaga bowiem ustalenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz wskazania tych elementów, które są prawnie relewantne (wyr. TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. P 19/10, OTK-A 2012, nr 1, poz. 2). Taką cechą w tym przypadku jest posiadanie przymiotu niezatrudnionego opiekuna osoby niepełnosprawnej. Przepisy dotyczące świadczenia pielęgnacyjnego zastrzegają, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się, m.in. orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

W związku z wprowadzeniem art. 17 ust. 8 Ustawy, w grupie niezatrudnionych opiekunów niepełnosprawnych nie dojdzie do zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Zróżnicowanie w tym zakresie dotyczy wyłącznie osób należących do ww. grupy i osób spoza tej grupy, tj. osób zatrudnionych, deklarujących równoczesne sprawowanie opieki nad niepełnosprawną osobą najbliższą. Równość wobec prawa oznacza, że dopuszczalne jest odmienne traktowanie przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), które owej cechy wspólnej nie mają (wyr. TK z 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10, OTK-A 2011, nr 6, poz. 49). Tym samym, na gruncie projektowanej regulacji, nie zachodzi sprzeczność z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Projektowana regulacja, mająca na celu wsparcie pobierających emeryturę, rentę lub inne świadczenia opiekunów osób niepełnosprawnych jest jedną z form emanacji konstytucyjnych gwarancji wynikających z art. 69 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji. Od ustawodawcy zależy w jaki sposób będzie ten obowiązek realizował. Jak wyjaśnił Trybunał, przepis ten określa poziom konstytucyjnych gwarancji przewidzianych dla osób niepełnosprawnych – gwarancje te sprowadzają się do wsparcia tej grupy jednostek. „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.”

Uregulowanie świadczenia pielęgnacyjnego jest formą realizacji przez ustawodawcę obowiązku zapewnienia pomocy osobom niepełnosprawnym w zabezpieczeniu ich egzystencji. Ustawodawca zabezpieczył egzystencję osób niepełnosprawnych, wprowadzając regulację dotyczącą pomocy finansowej dla ich opiekunów, w sytuacji gdy sprawowanie opieki wymaga niepodjęcia lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, a tym samym w sytuacji, w której opiekun własnym staraniem, osobiście zapewnia osobie niepełnosprawnej pomoc i pielęgnację dnia codziennego. Celem ustawodawcy wprowadzającego regulację świadczeń opiekuńczych było objęcie wsparciem opiekunów, którzy rzeczywiście zapewniają opiekę osobom niepełnosprawnym, bez względu na to, czy opiekunowie ci mają dochody z różnych innych, niż zatrudnienie lub praca zarobkowa, źródeł (np. z pożytków ze zgromadzonego majątku). Powyższe oznacza, że wolą ustawodawcy było przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na sprawowanie osobistej opieki i rezygnację z tych przyczyn z zatrudnienia, niezależnie od tego, czy opiekun posiada różne inne, niż zatrudnienie źródła dochodów. Jednocześnie, projektodawca pragnie wprowadzić limit wysokości dochodów rodziny osoby sprawującej opiekę i rodziny osoby wymagającej opieki, decydujący o przysługiwaniu lub nieprzysługiwaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Z tego względu, pobieranie emerytury, renty i innych świadczeń emerytalno-rentowych, czy też renty socjalnej, zgodnie z konstrukcją założoną przez ustawodawcę, wspierającą opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy nie wykonują pracy zarobkowej, lecz własnym staraniem zapewniają im opiekę, nie wyłącza uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego. Jednocześnie, projektodawca pragnie ograniczyć w tej sytuacji przysługującą kwotę świadczenia pielęgnacyjnego, tak by łączna kwota świadczeń gwarantowanych przez państwo nie przekraczała wysokości świadczenia pielęgnacyjnego. Zaproponowane przez projektodawcę uregulowanie należy uznać za spójne z założeniami ustawodawcy przyświecającymi konstrukcji świadczeń opiekuńczych. Takie uregulowanie należy uznać za działanie w ramach dopuszczalnej swobody legislacyjnej ustawodawcy wynikającej z gwarancji określonych w art. 69 Konstytucji.

Podsumowując, projektowany art. 17 ust. 8 Ustawy nie budzi wątpliwości konstytucyjnych i jest spójny z założeniami konstrukcji świadczeń opiekuńczych.

8. CZY USTAWA Z DNIA 4 KWIETNIA 2014 R. O USTALENIU I WYPŁACIE ZASIŁKÓW DLA OPIEKUNÓW (DZ.U. Z 30 KWIETNIA 2014 R., POZ. 567), KTÓREJ CELEM BYŁA REALIZACJA WYROKU TK Z 5 GRUDNIA 2013 R., SYGN. AKT K 27/13, PRZYZNAJĄCA ZASIŁEK DLA OPIEKUNA OSOBOM, KTÓRE OD DNIA 1 LIPCA 2013 R. UTRACIŁY PRAWO DO ŚWIADCZENIA PIELEGNACYJNEGO NA PODSTAWIE PRZEPISÓW UZNANYCH W POWYŻSZYM WYROKU ZA NIEKONSTYTUCYJNE REALIZUJE POWYŻSZY WYROK TK?

Wyrokiem z dnia 5 grudnia 2013 r. (sygn. K 27/13, OTK-A 2013, nr 9, poz. 134), Trybunał orzekł, że art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Przepisy te zostały wprowadzone w związku ze zmianą Ustawy w zakresie dotyczącym warunków przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego i wprowadzenia specjalnego zasiłku opiekuńczego. Zgodnie z zakwestionowanymi przepisami, osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów dotychczasowych zachowują prawo do tego świadczenia w dotychczasowej wysokości do dnia 30 czerwca 2013 r., jeżeli spełniają warunki określone w przepisach dotychczasowych. Po upływie tego terminu, wydane na podstawie przepisów dotychczasowych decyzje o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wygasają z mocy prawa. Na podstawie ww. wyroku, niekonstytucyjne przepisy utraciły moc obowiązującą z dniem 16 grudnia 2013 r.

W omawianym wyroku Trybunał uznał, że zakwestionowane przepisy stanowiły wyraz arbitralnego zniesienia praw podmiotowych przysługujących jednostkom. Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego ustalone w decyzji administracyjnej, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, było prawem podmiotowym jednostki chronionym konstytucyjnie, nabycie prawa polegało bowiem na jego przyporządkowaniu konkretnemu podmiotowi, który spełniał wymogi

ustawowe. Zniesienie tych praw przez ustawodawcę świadczy o niedopuszczalnej ingerencji w prawa nabyte części dotychczasowych beneficjentów świadczeń opiekuńczych. „Wygaśnięcie ex lege decyzji administracyjnej przyznającej świadczenie pielęgnacyjne spowodowało bowiem, że ustal (od chwili wygaśnięcia) obowiązek wypłacania przez państwo tego świadczenia na przyszłość i nie zaktualizowały się przesłanki uzyskania żadnego innego substytucyjnego świadczenia, które adekwatnie rekompensowałyby utratę dotychczasowych uprawnień. Zaskarżone (...) przepisy pociągnęły niekorzystne skutki dla osób, które nabyły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, ale wskutek nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych nie spełniają już, post factum, przesłanek uprawniających do nabycia prawa do nowego świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego.” (wyr. TK z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27/13).

Cytowany wyrok TK nie odniósł jednak sam w sobie skutku przywrócenia praw uprawnionym do świadczeń, dotyczył bowiem przepisów intertemporalnych decydujących o wygaśnięciu praw ex lege. Realizacja wyroku TK wymagała zatem, jak zaznaczył sam Trybunał, zmiany prawa. Przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją wymagało niezwłocznej interwencji ustawodawcy, tak aby ograniczyć negatywne skutki niekonstytucyjnych przepisów.

W wykonaniu powyższego wyroku, uchwalona została ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, która weszła w życie z dniem 15 maja 2014 r. Ustawa określa warunki nabywania oraz zasady ustalania i wypłacania zasiłków dla opiekunów osobom, które utraciły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z dniem 1 lipca 2013 r. w związku z wygaśnięciem z mocy prawa decyzji przyznającej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego (art. 1 ustawy). Osobom tym ustawa przyznała zasiłek dla opiekuna – za okresy od dnia 1 lipca 2013 r. do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie ustawy, w których osoba spełniała warunki do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego na dotychczasowych zasadach oraz od dnia wejścia w życie ustawy, jeżeli osoba spełnia warunki do otrzymania tego świadczenia na dotychczasowych zasadach. Zasiłek za okresy do dnia wejścia w życie ustawy przysługuje wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi do dnia wejścia w życie ustawy. Kwota zasiłku wynosi tyle, ile wynosiła kwota świadczenia pielęgnacyjnego, którego uprawnieni zostali pozbawieni, tj. 520 zł.

Ustawa zastrzegła, że wniosek w sprawie ustalenia prawa do zasiłku powinien być złożony nie później niż w terminie 4 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 5 ustawy). Jednak, 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. Tym samym, przepisy ustawy zapewniają wystarczająco długi okres na złożenie stosownego wniosku, chroniąc w ten sposób uprawnionych. Termin ten nie może być zbyt długi, gdyż taki nie sprzyjałby zasadom pewności obrotu i ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Przepisy ustawy regulują również sytuację utraty ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub orzeczenia o stopniu niepełnosprawności i upływu terminu, na który została wydana decyzja ustalająca prawo do zasiłku dla opiekuna (art. 6 ust. 2 i nast. ustawy). Nowa decyzja powinna być wydana w oparciu o przepisy ustawy, na dotychczasowych zasadach. Tym samym, ustawa umożliwia dalsze stosowanie dotychczasowych, korzystniejszych dla niektórych uprawnionych, przepisów regulujących przysługiwanie zasiłku dla opiekuna, z pierwszeństwem przed stosowaniem przepisów nowych, które mogłyby pozbawić te osoby pomocy państwa.

W istocie, przedmiotowa ustawa przywróciła osobom, które z dniem 1 lipca 2013 r. utraciły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego – prawo do świadczenia pielęgnacyjnego skonstruowanego pod inną nazwą i na podstawie innych przepisów. Ustawa wypełniła również lukę regulacyjną istniejącą od dnia 1 lipca 2013 r., tj. od dnia wygaśnięcia ww. praw, do dnia wejścia w życie przedmiotowej ustawy, umożliwiając uprawnionym pobranie należnego im zasiłku za ten okres, wraz z odsetkami ustawowymi. Jednocześnie, ustawa zapewnia możliwość dalszego pobierania zasiłku dla opiekunów, po jej wejściu w życie, na dotychczasowych zasadach.

W świetle powyższego, należy uznać, że przepisy ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów należycie realizują wskazania zawarte w wyroku TK z dnia 5 grudnia 2013 r. (sygn. K 27/13, OTK-A 2013, nr 9, poz. 134).

V. KONKLUZJE

1. PROJEKTOWANE PRZEPISY NOWELIZUJĄCE USTAWĘ O ŚWIADCZENIACH RODZINNYCH, W ZAKRESIE DOTYCZĄCYM ŚWIADCZENIA PIEŁĘGNACYJNEGO ORAZ SPECJALNEGO ZASIŁKU OPIEKUŃCZEGO NIE BUDZĄ WĄTPLIWOŚCI KONSTYTUCYJNYCH. PROJEKT UWZGLĘDNIĄ OCENĘ PRZEDMIOTOWYCH ZAGADNIEŃ SFORMUŁOWANĄ W WYROKU TK.
2. WPROWADZENIE W ART. 17 UST. 3 USTAWY KRYTERIUM DOCHODOWEGO WARUNKUJĄCEGO PRZYSŁUGIWANIE PRAWA DO ŚWIADCZENIA PIEŁĘGNACYJNEGO JEST ZGODNE Z KONSTYTUCJĄ. ANALOGICZNE ROZWIĄZANIE ZOSTAŁO POZYTYWNIENIE OCENIONE PRZEZ TRYBUNAŁ.
3. ZRÓŻNICOWANIE OPIEKUNÓW NIEPEŁNOSPRAWNYCH DZIECI I NIEPEŁNOSPRAWNYCH DOROSŁYCH POD WZGLĘDEM WYSOKOŚCI PRZYSŁUGUJĄCEGO ŚWIADCZENIA PIEŁĘGNACYJNEGO NIE NARUSZA GWARANCJI KONSTYTUCYJNYCH I JEST ZGODNE Z POGŁĄDEM TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO WYRAŻONYM W WYROKU.
4. NIE JEST MOŻLIWE GENERALNE USTALENIE KRYTERIUM DOPUSZCZALNEGO ZRÓŻNICOWANIA WYSOKOŚCI ŚWIADCZENIA PIEŁĘGNACYJNEGO PRZYSŁUGUJĄCEGO UPRAWNIONYM OPIEKUNOM OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH. WPROWADZENIE KRYTERIUM RÓŻNICUJĄCEGO WYSOKOŚĆ ŚWIADCZENIA MUSI BYĆ BADANE POD WZGLĘDEM RACJONALNOŚCI, RELEVANTNOŚCI ODSTĘPSTWA, PROPORCJONALNOŚCI I ZASADNOŚCI.
5. PO OGŁOSZENIU WYROKU TK, ART. 17 UST. 1B USTAWY OBOWIĄZUJE W PEŁNYM NORMATYWNYM ZAKRESIE. WYDANIE PRZEZ TRYBUNAŁ WYROKU WYMAGA OD USTAWODAWCY NIEZWŁOCZNEGO PODJĘCIA DZIAŁAŃ LEGISLACYJNYCH MAJĄCYCH NA CELU PRZYWRÓCENIE RÓWNEGO TRAKTOWANIA OPIEKUNÓW DOROSŁYCH OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH.

6. ZAWARTE W PROJEKCIE PRZEPISY PRZEJŚCIOWE STANOWIĄ O UWZGLĘDNIENIU PRZEZ PROJEKTODAWCĘ ZASADY OCHRONY PRAW NABYTYCH (ART. 2 KONSTYTUCJI). PRZEPISY TE CHRONIĄ SŁUSZNIE NABYTE PRAWA UPRAWNIONYCH DO ŚWIADCZENIA PIELEGNACYJNEGO ORAZ SPECJALNEGO ZASIŁKU OPIEKUŃCZEGO .
7. PROJEKTOWANY ART. 17 UST. 8 USTAWY, DECYDUJĄCY O PRYZNANIU OSOBOM POBIERAJĄCYM EMERYTURĘ, RENTĘ I INNE OKREŚLONE ŚWIADCZENIA PRAWA DO ŚWIADCZENIA PIELEGNACYJNEGO W KWOCIE POMNIEJSZONEJ O WYSOKOŚĆ WW. POBIERANYCH ŚWIADCZEŃ, JEST ZGODNY Z KONSTYTUCJĄ I SPÓJNY Z ZAŁOŻENIAMI KONSTRUKCJI ŚWIADCZEŃ OPIEKUŃCZYCH.
8. PRZEPISY USTAWY Z DNIA 4 KWIETNIA 2014 R. O USTALENIU I WYPŁACIE ZASIŁKÓW DLA OPIEKUNÓW NALEŻYCIEM REALIZUJĄ WSKAZANIA ZAWARTE W WYROKU TK Z DNIA 5 GRUDNIA 2013 R., SYGN. K 27/13.



Prof. dr hab. Marek Chmaj



CHMAJ I WSPÓLNICY SP. K.

UL. FLORY 9 LOK. 4 , 00-586 WARSZAWA

REGON: 140973843 NIP: 521-343-54-40

TEL. /FAX +48 (22) 841 40 00

WWW.CHMAJ.PL