



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-723319-III/13/AN/LN

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 24. VI. 2013

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	25. 06. 2013
L.dz.	L. zał.

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności 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. z 2012 r., poz. 1548) z zasadą zaufania do państwa i prawa oraz zasadą ochrony praw nabytych wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są liczne skargi od osób, które na podstawie dotychczasowych przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz.992 ze zm., dalej jako ustawa świadczeniowa) pobierały świadczenie pielęgnacyjne. Skarżący podnoszą, że na skutek zmiany przepisów tej ustawy, dokonanej ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2012 r., poz. 1548, dalej jako ustawa zmieniająca), zachowują prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w dotychczasowej wysokości jedynie do dnia 30 czerwca 2013 r., a wydane na podstawie przepisów dotychczasowych decyzje o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wygasają z mocy prawa po upływie tego terminu. Skarżący podkreślają, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nabyli na podstawie ostatecznych bezterminowych decyzji administracyjnych, a zmiana warunków nabywania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i wprowadzenie nowych warunków uprawniających do ubiegania się o przyznanie specjalnego zasiłku opiekuńczego spowodują, że z dniem 1 lipca 2013 r. znaczna część osób pobierających obecnie świadczenie pielęgnacyjne zostanie pozbawiona prawa do pobierania tego świadczenia i nie spełni warunków wymaganych do przyznania specjalnego zasiłku opiekuńczego. Co prawda ustawodawca nałożył na organy właściwe obowiązek poinformowania, w terminie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej (weszła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.) osób otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne na podstawie przepisów dotychczasowych o wygaśnięciu z mocy prawa decyzji o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i warunkach nabywania prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego i świadczenia pielęgnacyjnego obowiązujących od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, to jednak powyższa regulacja zdaniem skarżących nasuwa zasadnicze wątpliwości w świetle konstytucyjnych zasad zaufania do państwa i prawa oraz ochrony praw nabytych.

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela zasadność tych zarzutów.

Ustawa świadczeniowa obowiązuje od 1 stycznia 2004 r. Zostały w niej uregulowane w szczególności zagadnienia dotyczące świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji lub niepodejmowania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad osobą legitymującą się odpowiednim orzeczeniem potwierdzającym niepełnosprawność. Pierwotnie, świadczenie to było przeznaczone głównie dla rodziców niepełnosprawnego dziecka, którzy nie podejmowali lub

zrezygnowali z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad swoim niepełnosprawnym dzieckiem. W orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2008 r. (sygn. akt P 27/07) oraz z dnia 22 lipca 2008 r. (sygn. akt P 41/07) uznano, że adresowanie świadczeń pielęgnacyjnych, w sposób wskazany powyżej, jest niezgodne z Konstytucją. Trybunał wskazał, że poza rodzicami osoby niepełnosprawnej, o świadczenie pielęgnacyjne powinny móc ubiegać się także inne osoby zobowiązane do alimentacji na rzecz osoby niepełnosprawnej, tj. jej krewni w linii prostej oraz rodzeństwo. Skutkiem tych wyroków było rozszerzenie możliwości otrzymania takiego świadczenia. Obok rodziców niepełnosprawnego dziecka i opiekuna faktycznego dziecka, prawo do tego świadczenia przyznano dodatkowo innym osobom zobowiązanym do alimentacji na rzecz dziecka według przepisów ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Nadal pozostawiono jako przesłankę ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne warunek nie podejmowania bądź rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Następnie ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz. U. Nr 219, poz. 1706) zniesiono z dniem 1 stycznia 2010 r. kryterium dochodowe przy ustalaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego poprzez uchylenie art. 17 ust. 2-2d ustawy świadczeniowej, a ponadto doprecyzowano zasady ustalania uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego m.in. poprzez dodanie ust. 1a w art. 17, a także nadano nowe brzmienie art. 24 ust. 4 tej ustawy.

W wyniku tych przekształceń regulacji ustawowych art. 17 ust. 1 ustawy świadczeniowej, w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2013 r., stanowił, że świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje: 1) matce albo ojcu, 2) innym osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, 3) opiekunowi faktycznemu dziecka – jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się 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 współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, albo osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Natomiast zgodnie z art. 17 ust. 1a tej ustawy osobie innej niż spokrewniona w pierwszym stopniu, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, w przypadku gdy nie ma osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu albo gdy osoba ta nie jest w stanie sprawować opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy świadczeniowej. Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego ustala się na czas nieokreślony, chyba że orzeczenie o niepełnosprawności

lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności zostało wydane na czas określony. W przypadku wydania orzeczenia o niepełnosprawności lub orzeczenia o stopniu niepełnosprawności na czas określony prawo do świadczenia pielęgnacyjnego ustala się do ostatniego dnia miesiąca, w którym upływa termin ważności orzeczenia (art. 24 ust. 4 tej ustawy).

Od 1 stycznia 2013 r. ustawa zmieniająca w odmienny sposób uregulowała prawo do świadczenia pielęgnacyjnego oraz wprowadziła nowe świadczenie w postaci specjalnego zasiłku opiekuńczego. I tak zgodnie z nowym brzmieniem art. 17 ust. 1 ustawy świadczeniowej świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje: 1) matce albo ojcu, 2) opiekunowi faktycznemu dziecka, 3) osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną, w rozumieniu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, 4) innym osobom, na których zgodnie z przepisami kodeksu rodzinnego i opiekuńczego 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 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, albo osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Zgodnie zaś z nowym brzmieniem ust. 1a w art. 17 ustawy osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 4, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, w przypadku gdy spełnione są łącznie następujące warunki: 1) rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, 2) nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, 3) nie ma osób, o których mowa w pkt 2 i 3, lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

W świetle dodanego art. 17 ust. 1b 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.

Jednocześnie do katalogu świadczeń opiekuńczych został wprowadzony nowy rodzaj świadczenia w postaci specjalnego zasiłku opiekuńczego (art. 16a ustawy świadczeniowej). Zgodnie z ust. 1 tego artykułu specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje osobom, na których

zgodnie z przepisami kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ciąży obowiązek alimentacyjny, jeżeli rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością 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.

Możliwość otrzymania tego nowego świadczenia uzależniona została od spełnienia kryterium dochodowego. Zgodnie z art. 16 a ust. 2 ustawy świadczeniowej specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje, gdy łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę nie przekroczy obowiązującego kryterium dochodowego określonego w art. 5 ust. 2 ustawy świadczeniowej.

Wprowadzony ustawą zmieniającą podział osób otrzymujących dotychczas świadczenie pielęgnacyjne na dwie grupy podmiotów: osób otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne na podstawie nowych przepisów i osób otrzymujących nowe świadczenie w formie specjalnego zasiłku opiekuńczego, którego otrzymywanie uzależnione będzie w szczególności od spełnienia kryterium dochodowego, spowodować ma ograniczenie liczby świadczeniobiorców otrzymujących nowe świadczenia po nowelizacji ustawy w stosunku do liczby świadczeniobiorców pobierających świadczenie na zasadach określonych w przepisach obowiązujących do 31 grudnia 2012 r. Z danych zawartych w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej (druk sejmowy nr 724) wynika, że w 2013 r. liczba świadczeniobiorców przeciętnie miesięcznie wyniesie 191,5 tys. osób (z tego 95 tys. osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne na dzieci). Oznaczać to będzie spadek o 99,8 tys. w stosunku do liczby wynikającej z zakładanej dynamiki wzrostu liczby świadczeniobiorców pobierających świadczenie pielęgnacyjne w przypadku niewprowadzenia zmian. Projektodawcy założyli, że w 2014 r. liczba świadczeniobiorców przeciętnie miesięcznie wyniesie 125,7 tys. osób (95 tys. osób pobierających świadczenie i 30,7 tys. osób pobierających specjalny zasiłek opiekuńczy), a to oznaczałoby spadek o 184,3 tys. osób w stosunku do liczby wynikającej z zakładanej dynamiki wzrostu liczby świadczeniobiorców świadczenia pielęgnacyjnego w przypadku niewprowadzenia zmian w ustawie o świadczeniach rodzinnych.

Trybunał Konstytucyjny przyjął w swym orzecznictwie, że celem przyznania świadczenia pielęgnacyjnego jest materialne wsparcie osób, które nie zarobkują z powodu

opieki nad niepełnosprawnym, jeśli osoba niepełnosprawna wymaga osobistej i bezpośredniej pielęgnacji polegającej na systematycznym współdziałaniu w postępowaniu leczniczym, rehabilitacyjnym oraz edukacyjnym. Sprawujący opiekę lub niosący długotrwałą pomoc niepełnosprawnemu właśnie przez niepełnosprawność tej osoby jest zmuszony do rezygnacji z pracy zarobkowej, mimo zdolności i gotowości do podjęcia zatrudnienia. Osobą uprawnioną do świadczenia jest bezrobotny z własnego wyboru. Chodzi zatem o zapewnienie swoistej rekompensaty finansowej osobie, która z własnej woli nie podejmuje zatrudnienia, bądź z niego rezygnuje, aby sprawować opiekę nad bliską osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności, niemogącą samodzielnie egzystować (wyrok z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07). Z kolei zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego świadczenie pielęgnacyjne w istocie jest instytucją pomocy publicznej wobec osób bliskich osobie niepełnosprawnej w celu zabezpieczenia ich egzystencji. W ten sposób ustawodawca wypełnił nakaz wynikający z dyspozycji normy programowej art. 69 Konstytucji RP, która stanowi, że osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Powołana norma konstytucyjna zawiera stwierdzenie istnienia obowiązków władzy publicznej do wykreowania stosownych mechanizmów legislacyjnych, umożliwiających realizację tego zadania. Niewątpliwie ustrojodawca wyznacza ustawodawcy zwykłemu obowiązek stworzenia rozwiązań zapewniających efektywne wsparcie dla osób niepełnosprawnych zarówno, jeśli chodzi o poziom zaspokajania ich potrzeb, jak i przedmiot regulacji w tym zakresie. Nie można natomiast przepisu art. 69 uważać za konstytucjonalizację określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania. Wskazany wzorzec konstytucyjny należy odczytywać wyłącznie, jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych. Istota świadczenia pielęgnacyjnego z art. 17 ust. 1 ustawy, które zastąpiło dodatek stały regulowany art. 27 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.), polega na tym, że świadczenie to jest adresowane wyłącznie do tych osób, których źródłem utrzymania jest wykonywanie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej i które nie podejmują lub rezygnują z tego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Oznacza to, że nie jest osobą uprawnioną do świadczenia pielęgnacyjnego osoba, która nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w sytuacji, gdy ma inne źródło utrzymania (dochodów) i to bez względu na wielkość tych dochodów. Przemawia za tym również wyłączenie uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego w stosunku do osób, które otrzymują jakiegokolwiek świadczenia (dochody) z innych tytułów, wymienionych w art. 17 ust. 5 ustawy. Dodatkowo należy podkreślić, że istotą świadczenia pielęgnacyjnego jest finansowa rekompensata osobie rezygnującej z aktywności zawodowej poprzez wypłatę jej

określonej przepisami kwoty (art. 17 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych) oraz opłacenie składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne jest formą świadczeń niepieniężnych (uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 11 grudnia 2012 r., LEX nr 1230181).

Pomoc ta polegała na opłacaniu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, ale także zdrowotne, co umożliwiało korzystanie przez opiekuna z opieki zdrowotnej, a w razie potrzeby ze świadczeń emerytalno-rentowych. Stosownie do art. 6 ust. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2013 r., za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne wójt, burmistrz lub prezydent miasta opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od podstawy odpowiadającej wysokości świadczenia pielęgnacyjnego przysługującego na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych przez okres niezbędny do uzyskania okresu ubezpieczenia (składkowego i nieskładkowego) odpowiednio 20-letniego przez kobietę i 25-letniego przez mężczyznę, jednak nie dłużej niż przez 20 lat. Od 1 stycznia 2013 r., w wyniku nowelizacji przepisu art. 6 ust. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2012 r., poz. 637), zmianie uległ maksymalny okres, za który organ samorządu opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne. Okres ten dla mężczyzn wynosi 25 lat, a dla kobiet – w zależności od roku, w którym osiągną one wiek określony w art. 24 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.) – od 20 do 25 lat.

W ocenie Rzecznika na skutek zmian w ustawie świadczeniowej, dotyczących w szczególności modyfikacji warunków nabywania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, doszło do ingerencji w prawa nabyte z decyzji administracyjnej, a także do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Zakwestionowany przepis art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej wprowadził co prawda okres przejściowy, uprawniający osoby dotychczas otrzymujące świadczenie pielęgnacyjne do otrzymywania przedmiotowego świadczenia przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, czyli do 30 czerwca 2013 r., a ponadto zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy zmieniającej decyzje wydane na podstawie przepisów dotychczasowych w sprawie o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego pozostają w mocy do 30 czerwca 2013 r., czyli na okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy i po upływie tego okresu z mocy prawa przestają obowiązywać, to jednak ustanowienie powyższej regulacji

nie może być uznane za wystarczający argument, przemawiający za jej konstytucyjnością. Ustawodawca odebrał bowiem znacznej grupie osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego prawo do tego świadczenia, otrzymywanego dotychczas na podstawie decyzji administracyjnej na czas nieokreślony na podstawie art. 17 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Na podstawie tych uregulowań ustawodawca wkroczył zatem w prawomocne decyzje administracyjne, na podstawie których osoby otrzymały prawo do pobierania świadczeń pielęgnacyjnych. Trwałość, czy też moc wiążąca w czasie decyzji administracyjnych ostatecznych w administracyjnym toku instancji (art. 16 § 1 k.p.a.) jest jedną z podstawowych zasad polskiego postępowania administracyjnego. Z tego względu ingerencja w prawomocne decyzje może nastąpić wyłącznie w trybie określonym w k.p.a. dla wzruszenia decyzji ostatecznych lub na mocy wyraźnego i nie budzącego wątpliwości przepisu rangi ustawowej. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, iż zasada trwałości decyzji administracyjnych ma ugruntowane znaczenie w naszym prawie. Ma to swoje źródło w proklamowanej w art. 2 Konstytucji zasadzie państwa prawnego oraz wynikających z tej zasady: zaufania obywateli do państwa, a w szczególności do stanowionego przezeń prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych. Trybunał Konstytucyjny jednak nie wykluczał i nie wyklucza możliwości wyjścia przez ustawodawcę poza te zasady w określonych przez ustawę konkretnych wypadkach, uzasadnionych szczególnie ważnymi względami lub okolicznościami. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia dla jego orzeczeń jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z konstytucją. Jeżeli jednak konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami o tak generalnym charakterze, jak demokratyczne państwo prawne czy zaufanie obywatela do państwa, to nakazuje to Trybunałowi Konstytucyjnemu interweniować w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie można przyjąć, że w niniejszej sprawie wystąpiły okoliczności uzasadniające naruszenie praw nabytych z mocy decyzji administracyjnych. Z przedstawionych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej wyjaśnień wynika, że wydatki na świadczenia opiekuńcze w znaczący sposób wzrosły ze względu na przyrost liczby osób uprawnionych (w 2009 r. wynosiły 437,6 mln zł, natomiast w 2012 r. osiągnęły już wysokość 1 672,3 mln zł). Przeznaczenie takiej kwoty z budżetu państwa na świadczenia opiekuńcze uniemożliwiało przeprowadzanie jakichkolwiek zmian w zakresie finansowania innych świadczeń rodzinnych. Wprowadzenie w ustawie świadczeniowej rozwiązań w zakresie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego pozwoliło na przeznaczenie

tych środków na inne świadczenia rodzinne, w tym w szczególności na przeprowadzoną w 2012 r., zgodnie z harmonogramem wynikającym z tej ustawy, weryfikację kwot kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń rodzinnych oraz wysokości tych świadczeń. Trudno zaakceptować, że ograniczenia w zakresie możliwości przeznaczenia dodatkowych środków budżetowych niezbędnych na sfinansowanie założonych zmian progów dochodowych i wysokości świadczeń stanowią wystarczające uzasadnienie dla odejścia od zastosowania zasady ochrony praw nabytych. Uzasadnienie ustawy zmieniającej nie wykazuje, że osiągnięcie założonych przez ustawodawcę celów nie byłoby możliwe przy pełnym respektowaniu zasady ochrony praw nabytych.

Osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne w zaufaniu do państwa i tworzonego przezeń prawa podjęły ważne decyzje życiowe i rodzinne, dotyczące przerwania zatrudnienia lub nie podejmowania zatrudnienia z powodu opieki nad niepełnosprawnym, wymagającym osobistej i bezpośredniej pielęgnacji, polegającej na systematycznym współdziałaniu w postępowaniu leczniczym, rehabilitacyjnym oraz edukacyjnym. Osoby takie miały zatem prawo oczekiwać ciągłości przyznanego decyzją administracyjną świadczenia.

Z tego względu nie można uznać, że kwestionowana regulacja służy konstytucyjnym wartościom, jakimi są opieka nad osobami niepełnosprawnymi oraz ochrona i opieka nad rodziną. Przy regulowaniu praw socjalnych, finansowanych z budżetu, ustawodawca korzysta z przysługującego mu władztwa do kształtowania norm prawnych zgodnie z założeniami społeczno-ekonomicznymi. Granice swobody w korzystaniu z tego władztwa wyznaczają, jak w wypadku każdej regulacji ustawowej, normy konstytucyjne. Normy te pozostawiają ustawodawcy znaczny zakres swobody co do kierunków, zakresu i form regulacji świadczeń finansowanych z budżetu państwa, składających się na system tzw. osłony socjalnej. Z tego względu ustawodawca, mając na uwadze konieczność skierowania środków budżetowych do adresatów rzeczywiście sprawujących opiekę nad bliskimi osobami niepełnosprawnymi i wymagającymi takiego wsparcia był uprawniony do zmiany warunków przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego. Nowe warunki przyznawania tego świadczenia ze względu na potrzebę respektowania zasady ochrony praw nabytych nie powinny jednak dotyczyć osób, które pobierały świadczenie pielęgnacyjne na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów. Szczególne znaczenie zasady ochrony praw nabytych wynika z tego, że u jej podstaw leży dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego. Zasada ta ma ugruntowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znaczenie. Trybunał uznaje, że ochrona praw nabytych jest jednym z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przezeń prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Z utrwalonego

orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ta dotyczy przysługujących już określonym osobom praw podmiotowych, przy czym bez znaczenia jest, czy prawa te zostały nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy, czy wprost na podstawie ustawy (z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek). Zasada ta obejmuje ochroną również maksymalnie ukształtowane prawa tymczasowe (ekspektatywy). Nie ma ona jednak charakteru absolutnego, tj. nie wyklucza stanowienia regulacji, które znoszą lub ograniczają prawa podmiotowe, jednak prawodawca cofając lub ograniczając prawa nabyte, musi spełnić szereg warunków, których dopuszczalność badana jest z punktu widzenia tego: a) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych, b) czy nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, c) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także d) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (wyroki z: 22 czerwca 1999 r., K 5/99, 20 grudnia 1999 r., K 4/99, 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04). Trybunał Konstytucyjny prezentuje ponadto utrwalone stanowisko, że zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru samodzielnego, lecz jest w orzecznictwie konstytucyjnym traktowana jako jeden z elementów składowych lub konsekwencja omówionej wyżej zasady zaufania.

Zdaniem Rzecznika nie można stwierdzić, że prawodawca podjął działania, mające na celu zapewnienie osobom pozbawionym prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i nie nabywającym prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego przystosowanie się do nowej regulacji. Ustanowienie okresu przejściowego wynoszącego 6 miesięcy należy uznać za niewystarczające. Z przedstawionych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej wyjaśnień wynika także, że wprowadzone od 1 stycznia 2013 r. zmiany w ustawie o świadczeniach rodzinnych zmierzają do racjonalizacji zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi m.in. na nadużycia w zakresie przyznawania świadczenia. Przeciwdziałać nadużyciom ma także wprowadzenie możliwości lub obowiązku (w zależności od przesłanek) przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego (art. 107 ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r., Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.) w trakcie postępowania o przyznanie świadczenia opiekuńczego.

W opinii Rzecznika, trudności w ustaleniu rzeczywistego sprawowania opieki i pielęgnowania osoby niepełnosprawnej ze znacznie ograniczoną możliwością

samodzielnej egzystencji oraz koniecznością stałego współdziałania opiekuna w procesie leczenia nie mogą stanowić przesłanki uzasadniającej odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych z mocy decyzji administracyjnej. To na ustawodawcy ciąży obowiązek takiego ukształtowania przepisów, aby nie sprzyjały one nadużyciom. Natomiast na organach państwowych, samorządowych oraz innych podmiotach stosujących przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, a także przepisy innych ustaw, mających znaczenie dla wypłaty świadczeń pielęgnacyjnych (np. Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego), ciąży z kolei obowiązek rzetelnej weryfikacji stanów faktycznych w rozpatrywanych sprawach o wypłatę świadczeń pielęgnacyjnych. Dlatego ograniczenie kręgu osób uprawnionych do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego, prowadzące do naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych, wynikającej z art. 2 Konstytucji, nie może być usprawiedliwione ewentualną niesprawnością władzy publicznej lub jej agend w ustalaniu prawa do świadczenia. Należy zauważyć, że projektodawcy nie wykazali, iż nie istnieją inne możliwości ograniczenia skali nadużyć przy realizacji prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, bez ingerencji w prawa nabyte, na przykład poprzez skuteczne egzekwowanie obowiązku okresowego przeprowadzania środowiskowego wywiadu rodzinnego w sytuacjach wątpliwych, wymagających weryfikacji okoliczności dotyczących spełniania warunków do wypłaty świadczenia.

Znowelizowane przepisy ustawy znacząco ograniczyły więc krąg osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego, po 30 czerwca 2013 r., nie przewidując niestety żadnych działań wspomagających dla osób, które utracą dotychczasowe uprawnienia. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że zakres ingerencji dopuszczalnej dla ochrony ogólnego interesu publicznego, wyznaczać powinien każdorazowo postulat proporcjonalności. Gwarancją zachowania proporcjonalności w ograniczaniu praw w celu realizacji interesu publicznego jest za każdym razem właściwe zrównoważenie interesu prywatnego i publicznego (wyroki z: 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96; 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30; 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102; 26 listopada 2007 r., sygn. P 24/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 126; 26 maja 2010 r., sygn. P 29/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 35). „W takich sytuacjach zadaniem władz publicznych jest dążenie do harmonizowania tych interesów, które nie występują w stosunku nadrzędności i podrzędności, a w związku z tym konieczne jest dążenie ustawodawcy i organów stosujących prawo do wyważania obu tych interesów” (wyrok z 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 26).

Warunki te nie zostały spełnione w odniesieniu do zakwestionowanej regulacji. Wygaśnięcie z mocy prawa decyzji przyznających prawo do świadczenia pielęgnacyjnego

narusza zasadę proporcjonalności. Założone przez projektodawców oszczędności mogą okazać się niewspółmierne do kosztów, które będzie musiało ponieść dodatkowo państwo, zapewniając inne formy opieki osobom niepełnosprawnym (np. poprzez zwiększenie ilości miejsc w domach pomocy społecznej czy rozbudowę systemu usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania w ramach systemu pomocy społecznej) oraz ich opiekunom. Ponadto osoby pozbawione z dniem 30 czerwca 2013 r. prawa do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego i nie spełniające warunków do uzyskania prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego zostają „zmuszone” do podjęcia pracy lub szukania innych źródeł utrzymania. Należy jednak zauważyć, że osoby takie często pozostawały bez pracy przez dłuższy czas i odnalezienie się obecnie na rynku pracy może stanowić istotny problem ze względu na występujące wysokie bezrobocie. Utrata prawa do świadczenia pielęgnacyjnego skutkować będzie także brakiem możliwości opłacania za takie osoby składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz zdrowotne. Osoby, które utracą prawo do świadczenia pielęgnacyjnego i nie naberą uprawnień do specjalnego zasiłku opiekuńczego mogą pozostać bez zabezpieczenia społecznego, jeżeli nie spełniają warunków do opłacania za nich składki na ubezpieczenie społeczne, określonych w art. 42 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.). W świetle bowiem ust. 5 tego artykułu składka na ubezpieczenia emerytalne i rentowe nie przysługuje osobie, która w dniu złożenia wniosku o przyznanie świadczenia ukończyła 50 lat i nie posiada okresu ubezpieczenia (składkowego i nieskładkowego) wynoszącego co najmniej 10 lat lub posiada okres ubezpieczenia (składkowy i nieskładkowy) wynoszący 25 lat,

Nabycie uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego w powiązaniu ze świadczeniem w postaci opłacania składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe i zdrowotne dla osób pobierających świadczenie, tworzyło stabilne warunki sprawowania opieki, bez obawy, że rezygnując z pracy zawodowej, będą pozbawieni świadczeń pomocowych, a po osiągnięciu wieku emerytalnego nie będą mogli korzystać z zabezpieczenia społecznego. Osoby, które nabyły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w oparciu o przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, miały prawo oczekiwać, że prawo do tego świadczenia zachowają do czasu ustania opieki. Świadczenie pielęgnacyjne przysługujące na warunkach obowiązujących do 1 stycznia 2013 r. mogło być potraktowane jako instytucja pomocy publicznej wobec osób bliskich osobie niepełnosprawnej w celu zabezpieczenia ich egzystencji. W ten sposób ustawodawca wypełniał nakaz wynikający z dyspozycji normy programowej art. 69 Konstytucji RP, która stanowi, że osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Część osób niepełnosprawnych, pozbawiona tej formy opieki, zmuszona będzie ubiegać się o inne formy pomocy publicznej, a w szczególności o wsparcie z pomocy społecznej.

Osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego były osobami bezrobotnymi z własnego wyboru. Osobom tracącym prawo do świadczenia pielęgnacyjnego i nie spełniającym warunków do uzyskania prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego nie zagwarantowano jednak nawet przejściowej ochrony na przykład poprzez stworzenie możliwości ubiegania się o zasiłek dla bezrobotnych. Przepis art. 71 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.) wyklucza możliwość nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez osobę, która w okresie poprzedzającym dzień rejestracji w powiatowym urzędzie pracy otrzymywała świadczenie pielęgnacyjne z tytułu opieki nad inną osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności na podstawie ustawy świadczeniowej. Brak wprowadzenia możliwości okresowego wsparcia ze strony państwa w formie zasiłku dla bezrobotnych może przyczynić się do pogłębienia trudności osób tracących prawo do świadczenia pielęgnacyjnego i nie nabywających prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego z powrotem do aktywności zawodowej.

Jest także mało prawdopodobne, aby osoby pobierające obecnie świadczenie pielęgnacyjne z tytułu sprawowania opieki nad dorosłym niepełnosprawnym członkiem rodziny, pomimo spełnienia kryterium dochodowego, mogły skutecznie ubiegać się o prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego. Wynika to z przyjętych przez ustawodawcę warunków otrzymania specjalnego zasiłku opiekuńczego. Zgodnie z art. 16a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny, jeżeli rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością 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 współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. W przypadku osoby pobierającej świadczenie pielęgnacyjne faktyczna rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej nastąpiła wcześniej i nie pozostaje w związku z ubieganiem się o nowe świadczenie. Ponadto świadczenie pielęgnacyjne przysługiwało również osobie, która zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w ogóle nie podejmowała w związku z koniecznością sprawowania opieki nad osobą legitymującą się odpowiednim orzeczeniem potwierdzającym niepełnosprawność. W przypadku takiej osoby nie można zatem mówić o spełnieniu warunku otrzymania specjalnego zasiłku opiekuńczego, ponieważ jednym z warunków jego otrzymania jest rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (wyrok z 19 marca 2007 r., K 47/05). Zasada ta określana jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania, podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (orzeczenie z 3 grudnia 1996 r. oraz wyroki z: 3 grudnia 1996 r., K 25/95; 25 listopada 1997 r., K 26/97; 10 kwietnia 2001 r., U 7/00; 5 listopada 2002 r., P 7/01; 7 czerwca 2004 r., P 4/03; 15 lutego 2005 r., K 48/04; 29 listopada 2006 r., SK 51/06). Zdaniem Rzecznika, zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nabiera szczególnej wagi, gdy w grę wchodzi regulacje dotyczące świadczeń socjalnych, adresowanych do osób o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji.

W tym kontekście należy zauważyć wyjątkową niestabilność ustawodawstwa dotyczącego świadczeń rodzinnych. Projektodawcy, mając świadomość konieczności zwiększenia środków budżetowych spowodowanych rozszerzeniem uprawnień do świadczeń pielęgnacyjnych w związku z wykonaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2008 r. (P 27/07) oraz z dnia 22 lipca 2008 r. (P 41/07), przygotowali w 2009 r. kolejne zmiany ustawy świadczeniowej w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. Jak wynika z uzasadnienia projektu tych zmian ich założeniem było zniesienie kryterium dochodowego, obowiązującego przy ubieganiu się o prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, w celu objęcia pomocą wszystkich osób, które zrezygnowały z zatrudnienia z powodu konieczności sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Po dwóch latach obowiązywania tej regulacji okazało się, że ciężar sfinansowania wypłat świadczeń opiekuńczych przekracza możliwości finansowe państwa i potrzebna jest racjonalizacja zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, przeprowadzona z dniem 1 stycznia 2013 r. przepisami

ustawy zmieniającej. U jej podstaw legło założenie ograniczenia kręgu dotychczas uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie neguje potrzeby racjonalizowania zasad przyznawania świadczeń opiekuńczych. Przemawia za tym także wzgląd na zasady równości i sprawiedliwości społecznej. Niemniej nie może być też tak, że niezbędna interwencja ustawodawcy następuje w krótkich odstępach czasu (tutaj zdarzyło się to nawet po dwóch latach) i w reakcji na dostrzeżone nieprawidłowości w zasadach ustalania prawa do świadczeń może opierać się o przeciwstawne założenia (tutaj chodziło przede wszystkim o kryterium dochodowe). „Pułapka prawna” polega w niniejszej sprawie na tym, że obywatel, opierając się na dokonanej przez organ władzy publicznej ocenie przesłanek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i działając w zaufaniu do dokonanej oceny, podejmował w ostatnich latach istotne decyzje życiowe (np. rezygnacja z zatrudnienia lub niepodejmowanie zatrudnienia), a następnie – gdy w świetle nowego stanu prawnego utraci prawo do tego świadczenia - poniesie wszelkie konsekwencje zmiany ustawy.

Dlatego też wnoszę o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 11 ust. 1 i 3 ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw z zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP.

