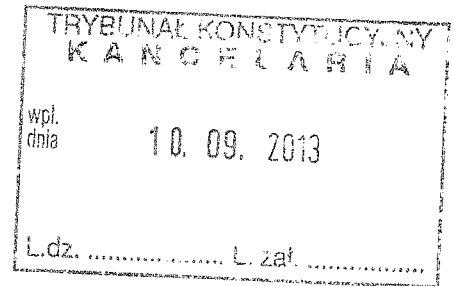




Warszawa, dnia 9 września 2013 r.

PG VIII TK 72/13

K 27/13



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich 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 Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.)

przedstawiam następujące stanowisko:

art. 11 ust. 1 i ust. 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) w zakresie, w jakim przepisy te powodują, po dniu 30 czerwca 2013 r., utratę prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby, które przed dniem wejścia w życie wymienionej ustawy otrzymywały świadczenie pielęgnacyjne i po dniu 30 czerwca 2013 r. nie spełniają wymagań do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17

ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r., są niezgodne z zasadą ochrony praw nabytych oraz z zasadą zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

W powołanym we wstępie wniosku, zainspirowanym licznymi skargami obywateli, Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował konstytucyjność art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, zwanej dalej ustawą nowelizującą.

Wnioskodawca wskazał, że ustawą nowelizującą, z dniem 1 stycznia 2013 r., zostały zmodyfikowane zasady nabywania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego oraz zostało wprowadzone nowe świadczenie w postaci specjalnego zasiłku opiekuńczego.

W wyniku tych zmian część osób, które na mocy przepisów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 2013 r. pobierały świadczenie pielęgnacyjne, z dniem 1 lipca 2013 r., nie tylko utraci prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, przysługującego im na podstawie decyzji, wydanych bezterminowo na podstawie przepisów dotychczas obowiązujących, ale również nie będzie mogła uzyskać prawa do nowego świadczenia opiekuńczego.

Rzecznik Praw Obywatelskich przypomniał, że przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. przed dniem 1 stycznia 2013 r., na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny przysługiwało matce albo ojcu, innym osobom, na których

ciężył obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, oraz opiekunowi faktycznemu dziecka. Stosownie zaś do art. 17 ust. 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych, osobie, na której ciążył obowiązek alimentacyjny, innej niż spokrewniona w pierwszym stopniu, prawo do świadczenia przysługiwało wówczas, gdy nie było osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu lub gdy osoba ta nie była w stanie sprawować opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1 tejże ustawy.

Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego było ustalane na czas nieokreślony, chyba że orzeczenie o niepełnosprawności albo o stopniu niepełnosprawności zostało wydane na czas określony. Od dnia 1 stycznia 2010 r., prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie było oparte na kryterium dochodowym w rodzinie.

Od dnia 1 stycznia 2013 r., na mocy ustawy nowelizującej, zostały zmienione zasady nabywania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje obecnie matce albo ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka, osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną, a także innym osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności - jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia z powodu konieczności zapewnienia stałej lub długotrwałej opieki osobie legitymującej się orzeczeniem o niepełnosprawności.

Zgodnie z art. 17 ust. 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, osobom innym niż spokrewnione w stopniu pierwszym z osobą wymagającą opieki świadczenie to przysługuje wówczas, gdy rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, nie ma innych osób spokrewnionych w stopniu pierwszym, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

W świetle dodanego art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej, nie później niż do ukończenia 25. roku życia.

Ustawa ta wprowadziła jednocześnie nowe świadczenie w postaci specjalnego zasiłku opiekuńczego. Zasiłek ten, stosownie do art. 16a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, przysługuje osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, jeżeli rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością zapewnienia stałej opieki osobie legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Możliwość uzyskania specjalnego zasiłku opiekuńczego uzależniona została od spełnienia kryterium dochodowego w rodzinie, określonego w art. 5 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Z kolei, w art. 11 ust. 1 ustawy nowelizującej przewidziany został okres przejściowy, umożliwiający pobieranie świadczenia pielęgnacyjnego jeszcze przez okres sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. do dnia 30 czerwca 2013 r. Ponadto, stosownie do art. 11 ust. 3 ustawy nowelizującej, do dnia 30 czerwca 2013 r. zostały utrzymane w mocy decyzje w sprawach świadczeń pielęgnacyjnych wydane na podstawie przepisów dotychczasowych.

W świetle tych regulacji, część dotychczasowych świadczeniobiorców utraci prawo do świadczenia z tytułu rezygnacji z zatrudnienia z powodu konieczności zapewnienia opieki niepełnosprawnemu członkowi rodziny, co skutkować będzie utratą prawa do świadczenia w postaci opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Osoby te, podkreśla Wnioskodawca, były osobami bezrobotnymi z własnego wyboru. Pozbawiając te osoby prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, ustawodawca nie przewidział dla nich ochrony, choćby w postaci możliwości ubiegania się o zasiłek dla bezrobotnych.

W ocenie RPO, zachowanie dla tej grupy osób dotychczasowych uprawnień jedynie przez okres sześciu miesięcy jest niewystarczające, a zakwestionowane regulacje ingerują w prawa nabyte przez tę grupę osób na podstawie dotychczasowych decyzji i pozostają w sprzeczności z zasadą zaufania do państwa i stanowionego prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Świadczeniobiorcy ci, podkreśla Wnioskodawca, w zaufaniu do państwa i tworzonego przez nie prawa podjęli ważne decyzje rodzinne i życiowe, dotyczące przerwania lub niepodejmowania zatrudnienia z powodu konieczności zapewnienia opieki niepełnosprawnemu członkowi rodziny. Miały one zatem prawo oczekiwać ciągłości wypłacania świadczeń, przyznanych im bezterminowo na podstawie decyzji administracyjnej. Z tego względu, w opinii RPO, nie można uznać, że zakwestionowane rozwiązania służą ochronie konstytucyjnej wartości, jakim jest zapewnienie opieki osobom niepełnosprawnym.

Naruszenie zasady ochrony praw nabytych, zdaniem Wnioskodawcy, wyraża się w tym, że nie zostały spełnione wszystkie konstytucyjne wymagania dla regulacji ingerującej w prawa nabyte, formułowane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Uzasadnieniem dla ograniczenia kręgu uprawnionych do świadczeń opiekuńczych było bowiem to, że znaczny wzrost wydatków na świadczenia pielęgnacyjne uniemożliwił przeprowadzenie jakichkolwiek zmian w zakresie finansowania innych świadczeń rodzinnych, w tym podwyższenia kryterium dochodowego w rodzinie oraz podniesienia wysokości świadczeń rodzinnych. Jednakże, podkreśla Wnioskodawca, z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej nie wynika, iż osiągnięcie tych celów nie byłoby możliwe przy pełnym respektowaniu zasady ochrony praw nabytych.

Zmiany ustawy o świadczeniach rodzinnych służyć miały także racjonalizacji zasad przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych, z uwagi, m. in., na nadużycia, jakie miały miejsce przy ich przyznawaniu. Zdaniem RPO,

trudności w ustalaniu rzeczywistego sprawowania przez świadczeniobiorców opieki nad osobą niepełnosprawną nie mogą stanowić przesłanki uzasadniającej odstępnie od zasady ochrony praw nabytych. Obowiązkiem ustawodawcy jest bowiem tworzenie takich przepisów, które nie będą sprzyjały nadużyciom i umożliwią organom stosującym prawo rzetelną weryfikację stanów faktycznych w sprawach o wypłatę świadczeń pielęgnacyjnych.

W ocenie Wnioskodawcy, naruszona została również zasada proporcjonalności, gdyż zakładane przez projektodawców oszczędności środków wydatkowanych dotychczas na świadczenia opiekuńcze mogą być niewspółmierne do kosztów, jakie będzie musiało ponieść państwo w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym innych form opieki, np. w postaci zwiększenia liczby miejsc w domach opieki społecznej czy też rozbudowę systemu usług opiekuńczych w ramach pomocy społecznej.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił również, iż jest mało prawdopodobne, aby ci wszyscy dotychczasowi świadczeniobiorcy, którzy spełnią warunek kryterium dochodowego w rodzinie, uzyskali nowe świadczenie, jakim jest specjalny zasiłek opiekuńczy. Art. 16a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych uzależnia bowiem nabycie prawa do tegoż zasiłku od spełnienia warunku rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Świadczenie pielęgnacyjne przysługiwało natomiast również osobie, która w ogóle nie podejmowała zatrudnienia z powodu konieczności sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Zatem, ta grupa dotychczasowych świadczeniobiorców nie będzie mogła spełnić warunku rezygnacji z zatrudnienia, koniecznego dla nabycia prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego.

Merytoryczne odniesienie się do zarzutów sformowanych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich poprzedzić należy rozważeniem zakresu zaskarżenia kwestionowanych przepisów.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy nowelizującej:

„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.”

Z kolei, stosownie do art. 11 ust. 3 ustawy nowelizującej:

„Wydane na podstawie przepisów dotychczasowych decyzje o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wygasają z mocy prawa po upływie terminu, o którym mowa w ust. 1.”

Przepis art. 11 ust. 1 ustawy nowelizującej jest przepisem przejściowym, przyznającym wszystkim osobom, które przed dniem 1 stycznia 2013 r., tj. dniem wejścia w życie tejże ustawy, pobierały świadczenie pielęgnacyjne, prawo do tego świadczenia do dnia 30 czerwca 2013 r., jeśli spełniają warunki określone w przepisach dotychczasowych.

Art. 11 ust. 3 ustawy nowelizującej wygasił zaś, z dniem 1 lipca 2013 r., wszystkie decyzje w sprawach dotyczących świadczeń pielęgnacyjnych, wydane na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 2013 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich oba te przepisy poddał konstytucyjnej kontroli w całości, formułując pod ich adresem zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z analizy wniosku jednakże wynika, iż Wnioskodawca nie dąży do wyeliminowania całego art. 11 ust. 1 ustawy nowelizującej z porządku prawnego na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Nie kwestionuje bowiem długości okresu zachowania dotychczasowych uprawnień wszystkich świadczeniobiorców, lecz, w istocie, utratę uprawnień po upływie

wyznaczonego terminu, i to przede wszystkim w stosunku do tych osób, które, po zmianie stanu prawnego, nie spełnią warunków uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, przewidzianego w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą.

W aspekcie argumentacji przedstawionej we wniosku oraz z uwagi na to, że upłynął już termin, wyznaczony w art. 11 ust. 1 ustawy nowelizującej, do którego zachowane zostały dotychczasowe uprawnienia, i wraz z jego upływem nastąpił skutek, w postaci wygaszenia wszystkich decyzji w sprawach świadczeń pielęgnacyjnych, wydanych przed dniem 1 stycznia 2013 r., o którym mowa w art. 11 ust. 3 tejże ustawy, przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu stanowią przepisy art. 11 ust. 1 i ust. 3 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim powodują, po dniu 30 czerwca 2013 r., utratę prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby, które przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw otrzymywały świadczenie pielęgnacyjne i po dniu 30 czerwca 2013 r. nie spełniają wymagań do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 wymienionej ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r.

Podzielić należy zarzuty sformułowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem art. 11 ust. 1 i 3 ustawy nowelizującej oraz przedstawioną we wniosku argumentację. W jej uzupełnieniu podnieść należy, co następuje.

Świadczenie pielęgnacyjne zostało wprowadzone do systemu świadczeń adresowanych do rodzin, finansowanych ze środków publicznych, ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Zastąpiło ono dotychczasowy

zasilek stały, przewidziany w art. 27 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, ze zm.).

W czasie obowiązywania ustawy o świadczeniach rodzinnych, różnie ukształtowane były przesłanki nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, a tym samym krąg jego adresatów.

Niektóre z nich były przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie o sygn. P 27/07 Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim przepis ten (w brzmieniu ówczesnie obowiązującym) uniemożliwiał nabycie prawa do świadczenia osobie zdolnej do pracy, obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny [OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 6, poz. 107].

Z kolei, w wyroku z dnia 22 lipca 2008 r., w sprawie o sygn. P 41/07, Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim (w brzmieniu wówczas obowiązującym) uniemożliwiał przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki nad innym niż jej dziecko, niepełnosprawnym, niepełnoletnim członkiem rodziny, dla którego stanowi rodzinę zastępczą spokrewnioną i wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny [OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 6, poz. 109].

Przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przysługiwało z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej:

„1) matce albo ojcu,

2) innym osobom, na których, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59, z późn. zm.),

cięży 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 współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, albo osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.”.

Osoba inna niż spokrewniona w pierwszym stopniu, na której ciążył obowiązek alimentacyjny, stosownie do art. 17 ust. 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych, mogła uzyskać świadczenie pielęgnacyjne w przypadku, gdy nie było osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu albo gdy osoba ta nie była w stanie sprawować opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1 tejże ustawy.

Z kolei, ustęp 5 art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych wymieniał negatywne przesłanki nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, na mocy art. 24 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, było przyznawane osobie uprawnionej bezterminowo lub do końca ważności aktualnego orzeczenia o niepełnosprawności lub znacznym stopniu niepełnosprawności. Dla okresu pobierania świadczenia miało znaczenie to, czy nie uległa zmianie sytuacja zawodowa świadczeniobiorcy.

Początkowo prawo do świadczenia pielęgnacyjnego było oparte na kryterium dochodowym w rodzinie. Od dnia 1 stycznia 2010 r. świadczenie to przysługiwało bez względu na wysokość dochodu w rodzinie.

Ustawą nowelizującą, z dniem 1 stycznia 2013 r., wprowadzone zostały zmiany dotyczące świadczeń opiekuńczych przysługujących osobom

rezygnującym z pracy w związku z koniecznością zapewnienia opieki ciężko choremu członkowi rodziny.

Na potrzeby niniejszej sprawy istotne jest to, że obecnie, w wyniku zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu zapewnienia opieki niepełnosprawnemu członkowi rodziny przysługuje, zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach pielęgnacyjnych:

- „1) matce albo ojcu,
 - 2) opiekunowi faktycznemu dziecka,
 - 3) osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,
 - 4) innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności
- jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze 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.”.

Osobom innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, zgodnie z art. 17 ust. 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych, świadczenie pielęgnacyjne przysługuje wówczas, 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 ust. 1 pkt 2 i 3, lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.”.

Jednocześnie w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych dodany został przepis ust. 1b, który stanowi, że:

„Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała:

- 1) nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub
- 2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia.”.

Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, tak jak w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, przysługuje uprawnionemu bez względu na wysokość dochodu przypadającego na członka w rodzinie.

Ustawą nowelizującą wprowadzone zostało również nowe świadczenie opiekuńcze w postaci 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 (Dz. U. z 2012 r. poz. 788 i 1529) 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.”.

Stosownie zaś do art. 16a ust. 2 tejże ustawy świadczenie to „przysługuje, jeżeli łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty, o której mowa w art. 5 ust. 2. Przepisy art. 5 ust. 4-9 stosuje się odpowiednio.”.

Specjalny zasiłek opiekuńczy, odmiennie niż świadczenie pielęgnacyjne, jest świadczeniem okresowym, ustalonym, stosownie do art. 24 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, na okres zasiłkowy.

Z analizy przepisów art. 17 i art. 16a ustawy o świadczeniach rodzinnych wynika, jak słusznie wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich, że, w porównaniu do poprzednio obowiązującego stanu prawnego, ograniczony został krąg osób uprawnionych do świadczeń opiekuńczych, adresowanych do osób rezygnujących z pracy zarobkowej z powodu konieczności zapewnienia opieki niepełnosprawnemu członkowi rodziny. W związku z tym część osób pobierających przed dniem 1 stycznia 2013 r. świadczenie pielęgnacyjne, po dniu 30 czerwca 2013 r. nie może uzyskać ani świadczenia pielęgnacyjnego, ani też specjalnego zasiłku opiekuńczego.

Świadczeń tych nie może obecnie uzyskać np. rodzic dziecka, u którego niepełnosprawność powstała po ukończeniu przez nie 18. roku życia lub 25. roku życia, w przypadku pobierania przez nie nauki w szkole lub szkole wyższej, ani inny członek rodziny opiekujący się osobą niepełnosprawną, u której niepełnosprawność powstała po ukończeniu przez nią wymienionego wyżej wieku. Osoby te zrezygnowały z pracy zarobkowej z powodu konieczności zapewnienia opieki tej osobie i pod rządami przepisów dotychczasowych uzyskały prawo do bezterminowego świadczenia, a obecnie, jeżeli dochód w rodzinie przekracza ustalone ustawą kryterium dochodowe, nie mogą uzyskać świadczenia pielęgnacyjnego.

Z kolei, ze specjalnego zasiłku opiekuńczego, mimo spełnienia kryterium dochodowego, nie będą mogli skorzystać ci dotychczasowi świadczeniobiorcy, którzy nie podjęli zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, gdyż art. 16a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, odmiennie niż art. 17 ust. 1 tejże ustawy, nie przewiduje takiej możliwości.

Z licznych skarg nadesłanych do Prokuratora Generalnego wynika, iż dotychczasowi świadczeniobiorcy nie mogą obecnie uzyskać świadczeń również z uwagi na to, że nowe przepisy wymagają, aby „istniał związek przyczynowo - skutkowy między ustaniem zatrudnienia a potrzebą zapewnienia opieki niepełnosprawnemu członkowi rodziny”. Na problemy te zwrócił również uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich.

Przechodząc do oceny kwestionowanego rozwiązania w aspekcie art. 2 Konstytucji, należy odnotować, że, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r. w sprawie o sygn. P. 3/00, OTK ZU z 2000 r. Nr 5, poz. 138).

Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa nie wyklucza jednocześnie możliwości wprowadzania przez ustawodawcę nowych rozwiązań prawnych, a jednostka musi liczyć się z tym, że w związku ze zmianą stosunków społecznych czy gospodarczych mogą nastąpić zmiany obowiązującego prawa. Dlatego też, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. w sprawie o sygn. K. 27/00, badając zgodność aktów normatywnych z wymienioną zasadą, należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione, wzięwszy pod uwagę treść wcześniejszych regulacji oraz specyfikę dziedziny życia, do której regulacje te się odnoszą (OTK ZU z 2001 r. Nr 2, poz. 29).

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa obejmuje swoim zakresem zasady szczegółowe, w tym zasadę ochrony praw nabytych, również wyrażającą zakaz arbitralnego znoszenia praw podmiotowych i maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw. Ograniczenie lub zniesienie tych praw lub ekspektatyw jest dopuszczalne, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innych wartości konstytucyjnych.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie o sygn. K 6/09, „zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych - zarówno publicznych, jak i prywatnych (...). Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych; czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych; czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji

których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji. Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego” [OTK ZU(A) z 2010 r. Nr 2, poz. 15].

Nowe regulacje dotyczące świadczeń opiekuńczych stanowią ingerencję w dotychczasowy system świadczeń rodzinnych, przysługujących z tytułu rezygnacji z pracy zarobkowej z powodu konieczności zapewnienia opieki niepełnosprawnemu członkowi rodziny, a tym samym - w prawa nabyte przez tych dotychczasowych świadczeniobiorców, którzy nie mogą uzyskać nowych świadczeń opiekuńczych, wobec zmiany warunków ich nabywania.

Art. 11 ust. 1 ustawy nowelizującej ustanowił półroczny okres przejściowy, umożliwiający tym osobom dostosowanie się do nowej sytuacji. Ustanowienie takiego okresu nie może jednakże przemawiać za konstytucyjnością pozbawienia tej grupy osób prawa do świadczenia opiekuńczego nabytego na podstawie poprzedniego stanu prawnego.

Należy zauważyć, że celem świadczenia pielęgnacyjnego, podobnie jak poprzednio zasiłku stałego przysługującego na podstawie ustawy o pomocy społecznej, było zapewnienie pomocy materialnej rodzicom i innym członkom rodziny, którzy, mimo zdolności do pracy, nie podejmują pracy zarobkowej lub z niej rezygnują, z uwagi na to, że ich niepełnosprawne dziecko lub inny członek rodziny wymaga stałej opieki i stałego, na co dzień, ich udziału w procesie leczenia, rehabilitacji i edukacji. Pomoc ta, częściowo rekompensująca utracone zarobki, stanowiła wsparcie finansowe dla rodzin opiekujących się niepełnosprawnym dzieckiem lub innym członkiem rodziny, a w powiązaniu z

prawem do świadczenia w postaci finansowania ze środków publicznych składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe dla uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, miała na celu zapewnienie dziecku (innemu członkowi rodziny) stabilnych warunków opieki, bez obawy ze strony opiekuna, że - rezygnując z pracy zarobkowej - w przyszłości, po osiągnięciu wieku emerytalnego, nie będą mogli korzystać ze świadczeń ubezpieczenia społecznego.

Świadczenie pielęgnacyjne, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawie o sygn. P 38/09, „jest subsydiarną formą pomocy rodzinie. Dobrowolność rezygnacji z pracy zarobkowej wskazuje na to, że instytucja ta jest wyrazem realizacji zasady pomocniczości.” (*op. cit.*, str. 1119).

Z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej wynika, że wprowadzone ograniczenie kręgu uprawnionych do świadczeń opiekuńczych było podyktowane tym, iż po zniesieniu z dniem 1 stycznia 2010 r. kryterium dochodowego, warunkującego nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, gwałtownie wzrosła liczba osób ubiegających się o to świadczenie (w 2011 r. liczba uprawnionych zwiększyła się o 100%). Podkreślano, że „wśród grupy świadczeniobiorców, którzy uzyskali prawo do świadczenia pielęgnacyjnego po 2010 r. w wyniku rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, w połączeniu ze zniesieniem kryterium dochodowego, o którym mowa powyżej, aż 83% stanowią osoby inne niż rodzice dzieci niepełnosprawnych pobierający świadczenie pielęgnacyjne. W tym znaczną część stanowią osoby nadużywające pomocy finansowej ze strony państwa. Zauważalna jest również postępująca tendencja do wyszukiwania przez osoby nieaktywne zawodowo osób niepełnosprawnych w swoich rodzinach jedynie w celu uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, bez faktycznego sprawowania opieki nad taką osobą. Konieczne jest więc inne określenie warunków

przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, aby środki z budżetu państwa były kierowane do adresatów rzeczywiście sprawujących opiekę nad bliskimi osobami niepełnosprawnymi i wymagającymi takiego wsparcia” (uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, Druk Nr 724 Sejmu RP VII Kadencji, dostępny na stronach internetowych Sejmu RP).

W omawianej sytuacji nie można jednak uznać, że wzrost wydatków na wypłatę świadczeń pielęgnacyjnych, utrudniający zwiększenie wydatków na realizację innych zadań w sferze świadczeń rodzinnych, stanowić może wystarczający argument dla ingerencji w prawa nabyte.

Słusznie bowiem podnosi Rzecznik Praw Obywatelskich, że nie zostały przedstawione odpowiednie wyliczenia dotyczące relacji oszczędności poczynionych w sferze świadczeń pielęgnacyjnych w odniesieniu do osób pobierających świadczenia pielęgnacyjne do dnia 30 czerwca 2013 r. do kosztów, jakie będzie musiało ponieść państwo na zapewnienie innych form opieki osobom niepełnosprawnym, których opiekunowie utracili prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Nadmienić również trzeba, iż brak jest informacji, w jakim stopniu w okresie tym uległa zmianie liczba osób niepełnosprawnych, wymagających stałej opieki ze strony osób bliskich.

Jeśli chodzi zaś o osiągnięcie zakładanego przez projektodawców ustawy nowelizującej celu, jakim było ograniczenie nadużyć przy korzystaniu ze świadczeń pielęgnacyjnych, to powinno ono następować przy pomocy innych instrumentów niż ingerencja w prawa nabyte. Rolą ustawodawcy jest bowiem tworzenie odpowiednich mechanizmów zapobiegających nadużyciom prawa do korzystania ze środków publicznych i wyposażanie w nie organów stosujących prawo. Organy stosujące powinny zaś wnikliwie dokonywać weryfikacji stanów faktycznych w sprawach o świadczenia opiekuńcze, aby zapobiegać nadużyciom przy korzystaniu z prawa do świadczeń finansowanych ze środków publicznych, opisywanym w uzasadnieniu projektu ustawy.

Dotychczasowa pomoc państwa adresowana do rezygnujących z pracy zarobkowej opiekunów niepełnosprawnych członków rodziny w postaci świadczenia pielęgnacyjnego, jak wyżej wskazano, tworzyła zarówno dla opiekuna, jak i osoby niepełnosprawnej, stabilne warunki opieki. Pozbawiając część z nich prawa do świadczenia opiekuńczego, ustawodawca nie zapewnił im jednak, jak trafnie wskazuje Wnioskodawca, innej, choćby częściowej pomocy w postaci zasiłku dla bezrobotnych, a brak takiej pomocy może obecnie powodować pogłębienie trudności powrotu tych osób na rynek pracy, zwłaszcza tych, które przez dłuższy czas pobierali świadczenie opiekuńcze.

Dotychczasowi świadczeniobiorcy, rezygnując z podjęcia lub kontynuowania pracy zarobkowej z powodu konieczności zapewnienia opieki ciężko choremu członkowi rodziny, pod rządami ówczesnie obowiązujących przepisów, mieli prawo oczekiwać, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego wraz ze świadczeniem w postaci opłacania składek na ubezpieczenie społeczne zachowają przez cały okres sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, skoro prawo do tego świadczenia było wówczas przyznawane bezterminowo i bez względu na sytuację dochodową w rodzinie. Można zatem dojść do wniosku, że gdyby osoby te wiedziały, że poprawa sytuacji materialnej ich rodziny czy też niepodjęcie przez nie zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad ciężko chorym członkiem rodziny będzie skutkować pozbawieniem ich prawa do bezterminowego świadczenia opiekuńczego wraz z opłacaniem składek na ich przyszłą emeryturę, to część z nich podjęłaby inną decyzję.

Nie można więc wykluczyć, że pozbawienie niektórych z tych osób dotychczasowych uprawnień może skłaniać je do rozważania, czy podjęte w przeszłości decyzje o rezygnacji z pracy zarobkowej lub o niepodjęciu zatrudnienia w celu zapewnienia opieki niepełnosprawnemu członkowi rodziny, również dzieciom, u których niepełnosprawność powstała po ukończeniu 18. roku życia, były zasadne, co, w konsekwencji, może doprowadzić i do takich

sytuacji, że osoby niepełnosprawne mogą zostać pozbawione opieki osób bliskich. W takiej sytuacji niezbędne będzie, o czym była już wyżej mowa, zapewnienie tym osobom innych form pomocy, co może skutkować potrzebą zwiększenia wielkości środków publicznych dla realizacji takich celów.

Reasumując, podzielić należy stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że przepisy art. 11 ust. 1 i 3 ustawy nowelizującej, w opisanym wyżej zakresie, są niezgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych oraz z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Herwand
Zastępca Prokuratora Generalnego