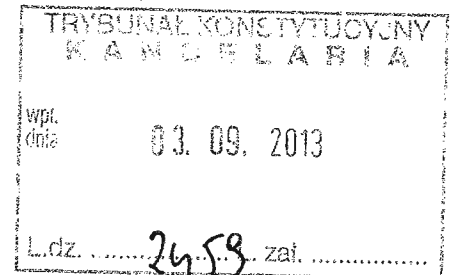




MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ
Władysław Kosiniak-Kamysz

DSR-II-0711-2-1-EK/13
dot. K 27/13

Warszawa, dnia 30 sierpnia 2013 r.



Pan
Andrzej Rzepliński
Prezes Trybunału
Konstytucyjnego

Odpowiadając na pismo z dnia 25 lipca 2013 r., dot. Sygn. akt K 27/13 w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności z Konstytucją 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), przedstawiam następujące stanowisko w ww. sprawie.

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.) obowiązuje od 1 maja 2004 r. i zawiera głównie rozwiązania dotyczące świadczeń dla rodzin mających na utrzymaniu dzieci. Zostały w niej uregulowane 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 latach 2008-2009 w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej prowadzone były konsultacje ze środowiskiem stowarzyszeń rodziców dzieci niepełnosprawnych, dotyczące ich postulatów zwiększenia dostępności do świadczeń. W wyniku tych konsultacji prowadzone były prace nad rozwiązaniem mającym na celu zniesienie kryterium dochodowego przy przyznawaniu świadczenia pielęgnacyjnego. Prace te zbiegły się w czasie z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny orzeczeń z dnia 18 lipca 2008 r. (sygn. akt P 27/07) i z dnia 22 lipca

2008 r. (sygn. akt P 41/07). W orzeczeniach tych Trybunał Konstytucyjny wskazał, że poza rodzicami osoby niepełnosprawnej, do świadczenia pielęgnacyjnego powinny być uprawnione także inne osoby zobowiązane do alimentacji na rzecz osoby niepełnosprawnej, tj. jej krewni w linii prostej oraz rodzeństwo.

W związku z powyższym, w przygotowanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej projektach zmian zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego zbiegły się kwestie rozszerzenia zakresu podmiotowego i likwidacja zasady przyznawania tego świadczenia w oparciu o kryterium dochodowe. Możliwość otrzymania takiego świadczenia została rozszerzona, poza rodziców niepełnosprawnego dziecka (i opiekuna faktycznego dziecka, o którego przysposobienie opiekun wystąpił do sądu) dodatkowo na inne osoby zobowiązane do alimentacji na rzecz osoby niepełnosprawnej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 778 i 1529). Nadal jednak konieczną do spełnienia przesłanką pozostało nie podejmowanie bądź rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Zmiany te wprowadzone zostały odpowiednio od 1 stycznia 2009 r. i od 1 stycznia 2010 r.

Praktyka następnych kilku lat realizacji tak zmienionych przepisów wykazała zaskakująco wysoką skalę przyrostu liczby osób korzystających ze świadczenia pielęgnacyjnego a tym samym ponoszonych przez budżet państwa wydatków na ten cel. W okresie od 2010 r. do 2012 r. liczba osób uprawnionych zwiększyła się o ponad 300% - do 223,5 tys. osób w porównaniu z sytuacją jaka była przed zmianami w 2009 r. i w latach wcześniejszych, gdzie liczba świadczeniobiorców kształtowała się na stałym poziomie ok. 68-71 tys. osób. Nastąpiło w związku z tym, także istotne zwiększenie wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na realizację świadczeń opiekuńczych. W latach 2010-2012 wydatki na ten cel wzrosły łącznie o ponad 3,3 mld zł. Przeznaczenie o tyle wyższej w okresie 3 lat kwoty z budżetu państwa na świadczenia opiekuńcze uniemożliwiało przeprowadzanie jakichkolwiek zmian w zakresie finansowania wszystkich świadczeń rodzinnych, w tym zwiększania kwot świadczeń kierowanych do rodzin z dziećmi na utrzymaniu.

Należy mieć jednocześnie na względzie, że wśród grupy nowych świadczeniobiorców, którzy uzyskali prawo do świadczenia pielęgnacyjnego po 2009 r. w wyniku rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, w połączeniu ze zniesieniem kryterium dochodowego, o którym mowa powyżej, aż 83% stanowiły osoby inne niż rodzice dzieci niepełnosprawnych pobierający świadczenie

pielęgnacyjne. Jak wynikało z licznych sygnałów od gmin realizujących świadczenia pielęgnacyjne, zauważalna była 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.

Przedmiotowe świadczenie przysługiwało w wysokości 520 zł miesięcznie, a dodatkowo w ramach świadczenia pielęgnacyjnego osoba sprawująca opiekę podlega ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu i zdrowotnemu finansowanemu ze środków budżetu państwa.

Odnosząc się do powyższego, celem ustawodawcy nie było wprowadzenie nieograniczonego dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego dla wszystkich osób deklarujących sprawowanie opieki nad osobami niepełnosprawnymi. Zakres pomocy państwa dla rodzin osób niepełnosprawnych jest bowiem uzależniony od ograniczonych możliwości finansowych państwa. Pozostawienie bez zmian stanu prawnego dotyczącego świadczenia pielęgnacyjnego, spowodowałoby w niedługiej przyszłości sytuację, gdy na wszystkie osoby legitymujące się odpowiednią niepełnosprawnością przyznawane byłoby świadczenie pielęgnacyjne, co skutkowałoby dalszym lawinowym wzrostem kosztów, podważającym zasady racjonalnego wydatkowania środków publicznych. Taki wzrost wydatków uniemożliwił prowadzenie działań zmierzających w kierunku zwiększenia wsparcia materialnego dla rodzin z dziećmi, w tym zwłaszcza dla rodziców niepełnosprawnych dzieci. Zważywszy na sytuację, że rodzice pobierający świadczenie pielęgnacyjne sprawują opiekę nad dzieckiem, które ze względu na swój stan chorobowy, nie miało szansy uzyskać zdolności do samodzielnego zarobkowania i uzyskania z tego tytułu źródła finansowania wydatków związanych z niezbędną opieką, potrzeba zwiększenia pomocy materialnej dla nich ma szczególne znaczenie. Nieco inaczej kształtuje się sytuacja w zakresie opieki nad osobami dorosłymi. Osoby dorosłe, których niepełnosprawność nie powstała w dzieciństwie lub w okresie nauki, co do zasady miały możliwość wypracowania własnych źródeł dochodu (emerytura, renta) co może już pozwolić na sfinansowanie lub współfinansowanie opieki, bez konieczności dodatkowego wsparcia ze strony budżetu państwa.

W związku z powyższym zdecydowano się na wprowadzenie szeroko zakrojonych zmian w ustawie o świadczeniach rodzinnych zmierzających do racjonalizacji zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, poprzez dostosowanie rozwiązań systemowych do potrzeb społecznych i możliwości finansowych państwa. Modyfikacje zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego od 1 stycznia 2013 r., wprowadzone ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U.

poz. 1548), polegają na rozróżnieniu podmiotowym grupy osób, nad którymi sprawowana może być opieka, w związku z którą pobierane jest świadczenie pielęgnacyjne. Zostały one podyktowane m.in. innym potencjałem współfinansowania kosztów opieki przez dziecko niepełnosprawne niż przez emeryta lub rencistę niepełnosprawnego. Możliwość przyznania świadczenia pielęgnacyjnego przysługuje w przypadku rezygnacji lub niepodejmowania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, gdy sprawowana jest opieka nad dziećmi, których niepełnosprawność powstała w okresie dzieciństwa (odpowiednio do ukończenia 18. roku życia lub, w przypadku nauki w szkole lub w szkole wyższej, do ukończenia 25. roku życia). Wskazane granice wiekowe powstania niepełnosprawności zostały przyjęte analogicznie jak w obowiązujących od wielu lat kryteriach przyznawania renty socjalnej uregulowanych w ustawie z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. z 2003 r., Nr 135, poz. 1268, z późn. zm.). Ponadto, należy mieć na względzie, że dobro dziecka jako wartość konstytucyjna (art. 72 Konstytucji RP) stanowi istotę rozwiązań systemowych wprowadzanych na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Na podstawie ww. ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, wprowadzone zostało do katalogu świadczeń opiekuńczych nowe świadczenie, jakim jest specjalny zasiłek opiekuńczy. O świadczenie to mogą ubiegać się w szczególności osoby, które nie otrzymują świadczenia pielęgnacyjnego.

Specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje w wysokości 520 zł, osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny, jeżeli zrezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad członkiem rodziny legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności lub 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.

Jednym z warunków przyznania specjalnego zasiłku opiekuńczego jest spełnienie kryterium dochodowego, które wynosi 623 zł na osobę w rodzinie. Jest to takie samo kryterium jakie dotyczy przyznawania innych świadczeń rodzinnych dla rodzin z niepełnosprawnym dzieckiem. Specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje więc, gdy łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę nie przekroczy 623 zł w ujęciu netto, tj. po odliczeniu należnego podatku oraz składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Od 1 listopada 2014 r.

kryterium to wyniesie 664 zł – co wynika z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych (Dz. U. poz. 959).

Specjalny zasiłek opiekuńczy adresowany jest więc do rodzin, które w warunkach, najczęściej więcej niż jednego gospodarstwa domowego, mają niskie dochody. Należy mieć bowiem na względzie, że w przypadku specjalnego zasiłku opiekuńczego najczęściej mamy do czynienia z dwoma różnymi gospodarstwami domowymi – dwoma rodzinami, które łącznie mogą angażować swój potencjał opiekuńczy i materialny do rozwiązania kwestii opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Natomiast w przypadku rodziców niepełnosprawnego dziecka jest to jedno, zazwyczaj mniej liczne gospodarstwo domowe, w związku z czym mają oni ograniczoną możliwość sięgania po pomoc przy rozwiązaniu problemu sprawowania opieki i ponoszenia jej kosztów.

O specjalny zasiłek opiekuńczy ma prawo ubiegać się również współmałżonek osoby niepełnosprawnej, a jego prawo wynika z istniejącego, na podstawie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, obowiązku alimentacyjnego. Nowa ustawa, w odróżnieniu od poprzednich regulacji, nie wprowadza bowiem ograniczenia w możliwości pobierania tego świadczenia przez współmałżonka.

Specjalny zasiłek opiekuńczy adresowany jest do osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej (o najniższych dochodach). Natomiast, bez kryterium dochodowego pozostawiono, jako osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego rodziców, opiekunów faktycznych dziecka (osoby sprawujące opiekę nad dzieckiem, które wystąpiły do sądu o jego przysposobienie), osoby będące rodzinami zastępczymi spokrewnionymi z dzieckiem w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz inne osoby zobowiązane do alimentacji na podstawie ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy.

Wprowadzona została także możliwość lub obowiązek przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego, o którym mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej w celu potwierdzenia, że faktycznie opiekun sprawuje opiekę nad osobą niepełnosprawną. Przy ustalaniu prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego przeprowadzenie wywiadu ma charakter obligatoryjny.

Należy mieć na względzie, że świadczenia opiekuńcze są to świadczenia rodzinne finansowane z budżetu państwa, które nie mają charakteru ubezpieczeniowego, w związku z czym, powinny trafiać do osób, których faktyczna sytuacja życiowa i materialna

uniemożliwia zaspokajanie podstawowych życiowych potrzeb. W obecnym stanie prawnym świadczenia rodzinne są formą redystrybucji dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa na podstawie kryteriów przyjętych w polityce społecznej, a sprecyzowanych w przepisach ustawy. Tworząc tego rodzaju systemy redystrybucyjne, 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. W ocenie konstytucyjności ustaw, które regulują redystrybucję dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa, nie można abstrahować od tego, że w demokratycznym państwie prawnym określanie wielkości budżetu i struktury jego wydatków, a także aktualnych kierunków i preferencji polityki społecznej i gospodarczej należy do demokratycznie legitymowanego parlamentu. Demokratyczny ustawodawca jest władny dokonywać trudnych wyborów w sferze polityki socjalnej. Decyzje ustawodawcze w tych sprawach podejmowane są w wieloetapowej procedurze legislacyjnej, w której ścierają się różne punkty widzenia. Uczestnicy procesu ustawodawczego ponoszą z tego tytułu demokratyczną odpowiedzialność polityczną przed swoimi wyborcami i oczywiście, muszą oni liczyć się przede wszystkim z zasadami i wartościami konstytucyjnymi (por. ww. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1997 r. sygn. akt K 21/95).

Ponadto, odnosząc się do podniesionych wątpliwości związanych z konstytucyjną zasadą zaufania do państwa i prawa oraz ochrony praw nabytych, należy mieć na względzie, że zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. U podstaw praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej racjonalnego planowania przyszłych działań. Konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych nie wyklucza stanowienia regulacji ograniczających lub znoszących prawa podmiotowe (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. akt. K 18/99). Bezwzględna ochrona praw nabytych uniemożliwiłaby wprowadzenie niezbędnych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych. Jak wielokrotnie podkreśla Trybunał Konstytucyjny, zakazane jest wyłącznie arbitralne i nieproporcjonalne ograniczanie praw nabytych, mogą one natomiast być uszczuplane „w szczególnych okolicznościach” nie tylko z uwagi na wartości konstytucyjne, ale i pewne okoliczności gospodarczo-społeczne, m.in. równowagę finansową państwa czy kryzys gospodarczy (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2010 r., sygn. akt. K 17/09). Ingerując w prawa nabyte, prawodawca powinien

jednak wprowadzić rozwiązania prawne, które zawężają do niezbędnego minimum negatywne skutki dla zainteresowanych i umożliwiają im dostosowanie się do nowej sytuacji; w szczególności przez wprowadzenie odpowiedniej *vacatio legis* lub ustanowienie przepisów przejściowych ułatwiających adresatom norm prawnych dostosowanie się do nowych regulacji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn.. akt. 45/01 oraz z dnia 27 czerwca 2006 r., sygn. akt. K 16/05).

Mając na uwadze powyższe, informuję, że zgodnie z przepisami przejściowymi w znowelizowanej ustawie przewidziane zostało zachowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobom dotychczas je otrzymującym. Zgodnie z nową regulacją, wprowadzony został okres przejściowy uprawniający osoby dotychczas otrzymujące świadczenie pielęgnacyjne do otrzymywania przedmiotowego świadczenia na podstawie art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych przez okres 6 m-cy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, czyli do 30 czerwca 2013 r. – art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw.

Decyzje wydane na podstawie przepisów dotychczasowych w sprawie o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego pozostały w mocy do 30 czerwca 2013 r., czyli przez okres 6 m-cy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy i po upływie tego okresu z mocy prawa przestały obowiązywać, o czym stanowi art. 11 ust. 3 ustawy nowelizującej. Jednocześnie, na podstawie art. 11 ust. 4 ustawy nowelizującej, organ właściwy, został zobowiązany do poinformowania, w terminie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ww. ustawy osoby otrzymujące świadczenie pielęgnacyjne na podstawie przepisów dotychczasowych o wygaśnięciu z mocy prawa decyzji o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego oraz o warunkach nabywania prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego i świadczenia pielęgnacyjnego obowiązujących od dnia wejścia w życie ww. ustawy.

Niewątpliwie więc prawodawca w tym przypadku podjął działania mające na celu zapewnienie osobom pozbawionym prawa do świadczenia pielęgnacyjnego warunków do przystosowania się do nowej regulacji, co zostało uznane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r. sygn. akt K 5/99, za przesłankę niezbędną przy cofaniu lub ograniczaniu przez prawodawcę praw podmiotowych.

Jednocześnie, należy mieć na względzie, że wprowadzenie zmian w zakresie świadczenia pielęgnacyjnego spowoduje, jak się szacuje, spadek wydatków budżetu państwa w 2013 r. o 170,9 mln zł w porównaniu do 2012 r. Pozwoliło to jeszcze w 2013 r. na zmianę alokacji tych środków na rzecz zwiększenia wsparcia dla rodziców dzieci niepełnosprawnych w drodze Rządowego programu wsparcia finansowego w wysokości 200 zł dla osób

otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne (koszt programu szacuje się na 176 mln zł). Program został wprowadzony na podstawie uchwały Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. Nr 48/2013 w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego oraz rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego (Dz. U. poz. 413). Kolejne pozyskane w ten sposób środki będą dalej wykorzystywane na stałe zwiększanie wsparcia dla osób najbardziej potrzebujących opiekujących się niepełnosprawnymi członkami rodziny.

Aktualna, ustawowa wysokość świadczenia pielęgnacyjnego, to 620 zł miesięcznie. Ponadto, osobom, które spełniają warunki do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w okresie od kwietnia do grudnia 2013 r. przysługuje dodatek w wysokości 200 zł miesięcznie w ramach rządowego programu wspierania osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne – łączna wysokość wsparcia dla osób otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne spełniających nowe warunki, wynosi 820 zł miesięcznie.

Jednocześnie z budżetu państwa finansowane są składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe i zdrowotne od kwoty świadczenia pielęgnacyjnego, które wynoszą odpowiednio 170,60 zł i 55,80 zł. Zatem łączne wsparcie z budżetu państwa osoby pobierającej świadczenie pielęgnacyjne wynosi 1046,40 zł,

Wsparcie w tej wysokości rodziców opiekujących się niepełnosprawnymi od dzieciństwa dziećmi, możliwe było dzięki zmienionym od 1 stycznia 2013 r. zasadom przyznawania świadczeń opiekuńczych i dostosowaniu ich wysokości i zakresu osób uprawnionych do możliwości budżetowych państwa.

Zgodnie z postulowanym kierunkiem działań Rządu RP po zakończeniu realizacji ww. programu planuje się od początku 2014 r., dalsze podwyższanie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego tak, aby w ciągu pięciu lat osiągnęło ono pułap płacy minimalnej. Podjęte są również prace nad wypracowaniem mechanizmów i procedur pozwalających na standaryzację świadczeń pielęgnacyjnych, tak aby opiekunowie osób najbardziej niesamodzielnym mogli otrzymywać wsparcie ze strony państwa. Realizacja tego przedsięwzięcia wymagała będzie dalszego systematycznego wzrostu wydatków budżetu państwa na świadczenie pielęgnacyjne. Na przykład, szacuje się, że w 2014 r. wydatki budżetu państwa na świadczenie pielęgnacyjne w porównaniu z wydatkami na ten cel w 2013 r. poniesionymi łącznie z wydatkami na dodatek 200 zł, zwiększą się o ok. 330 mln zł (przy założeniu wzrostu kwoty świadczenia o dalsze 200 zł miesięcznie). Podjęcie takich

kroków możliwe było jedynie dzięki przedmiotowym zmianom w zakresie świadczeń opiekuńczych.

Mając na uwadze powyższe, zaproponowane działania były niezbędnym minimum do osiągnięcia rezultatów, które w opinii Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej są priorytetowe, czyli wsparcie osób, które w największym stopniu wymagają pomocy ze względu na ich indywidualną sytuację. System wsparcia dzieci niepełnosprawnych i ich rodzin powinien być oparty bowiem na rozwiązaniach szczególnych i preferencyjnych. Realizacja wsparcia dla tych dzieci i ich rodzin powinna przede wszystkim pozwolić przezwyciężyć sam fakt niepełnosprawności. Należy mieć przy tym na względzie, że z zasadą proporcjonalności ściśle związane jest pojęcie konieczności, uzasadniającej ograniczenie wolności i praw. Kryterium "konieczności" oznacza obowiązek ustawodawcy wyboru najmniej uciążliwego środka prowadzącego do założonego celu. Mając na uwadze, że ten sam cel nie byłby możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia praw i wolności jednostki, zastosowany przez ustawodawcę środek nie wykracza poza to, co konieczne, nie narusza więc konstytucyjnej zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2007 r., sygn. akt K 8/07). Wprowadzone rozwiązanie spełnia bowiem w opinii Ministra Pracy i Polityki Społecznej wymóg niezbędności, przydatności (skuteczności) oraz zachowania właściwych proporcji pomiędzy efektami, jakie przynosi, a ciężarami i niedogodnościami wynikającymi z tej regulacji dla obywatela.

Jak powszechnie wiadomo, państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

Ponadto, wątpliwości budzi twierdzenie stawiane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnie z którym poprzez świadczenie pielęgnacyjne, które jest instytucją pomocy publicznej wobec osób bliskich osobie niepełnosprawnej w celu zabezpieczenia ich egzystencji, ustawodawca wypełnił nakaz wynikający z dyspozycji normy programowej

zawartej w 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. Powołany przepis zawiera tylko stwierdzenie istnienia obowiązków władzy publicznej do wykreowania stosownych mechanizmów legislacyjnych, umożliwiających realizację tego zadania. Artykuł 69 Konstytucji RP odsyła do ustawy (zarówno jeśli chodzi o poziom zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, jak i przedmiot regulacji w tym zakresie). Wskazany wzorzec konstytucyjny należy odczytywać jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych. Mechanizm ten musi zapewniać efektywne osiągnięcie celu (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07). Dlatego też, należy mieć na względzie, że poza świadczeniami rodzinnymi, w katalogu których znajduje się świadczenie pielęgnacyjne i specjalny zasiłek opiekuńczy osoby niepełnosprawne i ich opiekunowie mogą ubiegać się o szereg świadczeń na podstawie ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U z 2013 r., poz. 182). W związku z tym przewidziane są systemowe działania wspomagające dla osób, które utracą dotychczasowe uprawnienia. Niepełnosprawność jest m.in. jednym z powodów udzielania świadczeń z pomocy społecznej, wymienionych w przepisie art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Rodziny z osobami niepełnosprawnymi lub osoby niepełnosprawne mogą korzystać ze świadczeń z pomocy społecznej, na ogólnych zasadach, określonych w ww. ustawie. Pomoc może mieć formę pieniężną lub niepieniężną. Osobom wymagającym stałej opieki, którym rodzina nie może takiej pomocy zapewnić (m.in. z powodu podjęcia pracy), przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych (pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opieka higieniczna, zalecona przez lekarza pielęgnacja oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem) lub specjalistycznych usług opiekuńczych (usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym). Świadczenia te przyznawane są w drodze decyzji administracyjnej, w której określa się ich zakres, okres i miejsce świadczenia, a także ewentualną odpłatność. Szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) oraz warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat ustala rada gminy. Wyżej wymienione usługi mogą być też świadczone w ośrodkach wsparcia, w rodzinnych domach pomocy lub domach pomocy społecznej. Ośrodki wsparcia są dzienną formą pomocy instytucjonalnej, w ramach której świadczone

są różne usługi dostosowane do specyficznych potrzeb osób korzystających z tej formy pomocy, w tym usługi żywieniowe. Przy ośrodkach wsparcia mogą być prowadzone miejsca całodobowe okresowego pobytu. Działalność ośrodków wsparcia wspiera rodzinę w sprawowaniu funkcji opiekuńczych nad niepełnosprawnymi członkami rodzin, zapobiegając jednocześnie umieszczaniu ich w placówkach wsparcia całodobowego. Natomiast rodzinne domy pomocy przeznaczone są na pobyt stały lub okresowy dla osób wymagających pomocy innych osób, z powodu wieku lub niepełnosprawności, którym nie można zapewnić usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Tego rodzaju wsparcie zapewnia usługi opiekuńcze i bytowe i jest świadczone w mieszkaniu (budynku mieszkalnym) przez osoby fizyczne lub organizacje pożytku publicznego. Domy pomocy społecznej są placówkami całodobowej opieki dla osób, które z powodu m. in. choroby lub niepełnosprawności nie mogą samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu i którym nie można zapewnić niezbędnych usług w miejscu zamieszkania. W domach pomocy społecznej świadczone są usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i – w przypadku dzieci i młodzieży niepełnosprawnej – edukacyjne.

Jednym z elementów wzmacniania osób niepełnosprawnych i ich rodzin w ich środowisku naturalnym jest, zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, opłacanie przez gminę składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe za osobę, która rezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem. Naliczana jest ona od kwoty kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby opiekującej się nie przekracza 150 % kwoty kryterium dochodowego na osobę w rodzinie (co stanowi 684 zł) i osoba opiekująca się nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu z innych tytułów lub nie otrzymuje emerytury albo renty. Dotyczy to również osób, które w związku z koniecznością sprawowania opieki pozostają na bezpłatnym urlopie. Składka na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w wysokości określonej przepisami o systemie ubezpieczeń społecznych jest opłacana przez okres sprawowania opieki.

Przy rozpatrywaniu zasadności wprowadzonych rozwiązań nie można abstrahować od całokształtu systemu wsparcia socjalnego w Polsce kształtowanego przez organy ustawodawcze i wykonawcze. Funkcjonujące rozwiązania są ze sobą wzajemnie powiązane i realizują jako całość koncepcję wsparcia określonej grupy osób, jaką są m.in. osoby niepełnosprawne.

Mając na uwadze powyższe, uzasadnione zostało podjęcie działań legislacyjnych w przedmiotowym zakresie i nie można w tym przypadku mówić o niezgodności art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw z zasadą zaufania do państwa i prawa oraz zasadą ochrony praw nabytych wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP.

Niezależnie jednak od powyższych wyjaśnień, Minister Pracy i Polityki Społecznej ma świadomość, że obecne formy i wysokość wsparcia materialnego dla rodzin i osób znajdujących się w różnych, trudnych sytuacjach życiowych (m. in. opiekujących się niepełnosprawnymi członkami rodzin, w szczególności dziećmi) przewidziane m.in. w ustawie o świadczeniach rodzinnych są niewystarczające. Wsparcie to, w pełni finansowane ze środków budżetu państwa, jest jednak w decydującym stopniu zależne od wielkości środków budżetowych możliwych do wykorzystania na ten cel. Z tego względu funkcjonują różnego rodzaju kryteria przyznawania tego rodzaju świadczeń i ich ograniczenia, które mają na celu jak najbardziej efektywne ich kierowanie do osób najbardziej potrzebujących.

Tym niemniej, uwzględniając możliwości budżetowe państwa, prowadzone są analizy dostępnych rozwiązań, które mają na celu stałe zwiększanie dostępu do świadczeń przeznaczonych dla osób najbardziej potrzebujących.

2 pover

MINISTER
z op.
Jacek Macina
Sekretarz Stanu