



MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ
Władysław Kosiniak-Kamysz

DSR-II-0711-3-1-EK/14

Warszawa, dnia 24 lipca 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wol. dnia	25. 07. 2014
L.dz. 2045	L. zał.

Pani
Maria Gintowt-Jankowicz
Przewodniczący składu
orzekającego
Sędzia Trybunału Konstytucyjnego

Stanowna Pani Przewodnicząca

Odpowiadając na pismo z dnia 23 czerwca 2014 r., dot. sygn. akt SK 7/11 w sprawie skargi konstytucyjnej o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456, z późn. zm.) w zakresie, w jakim odmawia uprawnionemu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego – jeżeli inna osoba w rodzinie ma już ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych, albo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub inne dziecko w rodzinie – w przypadku rodziny dotkniętej niepełnosprawnością kilkorga dzieci, przedstawiam następujące stanowisko w ww. sprawie.

Na wstępie, należy podkreślić, że od czasu wniesienia skargi konstytucyjnej w sprawie sygn. akt SK 7/11 ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych została kilkakrotnie znowelizowana, w tym również zmianie uległo brzmienie art. 17 ww. ustawy.

Obecnie, zgodnie z art. 17 ust. 1 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 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 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.

Zgodnie z art. 17 ust. 1b przedmiotowej ustawy osoby, o których mowa powyżej mogą się ubiegać o świadczenie pielęgnacyjne, jeżeli niepełnosprawność dziecka powstała do ukończenia 18 roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25 roku życia.

Ponadto, zmiany objęły również wysokość świadczenia pielęgnacyjnego. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. poz. 559), która weszła w życie z dniem 1 maja 2014 r. podwyższona została kwota świadczeń pielęgnacyjnych do wysokości zbliżonej do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę netto, czyli do 1300 zł miesięcznie.

Zgodnie natomiast z przepisem przejściowym wysokość świadczeń pielęgnacyjnych w poszczególnych latach wynosi:

- 1) 800 zł w okresie od dnia 1 maja 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r.,
- 2) 1200 zł w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r.

Dodatkowo, osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne są uprawnione, na podstawie rządowego programu wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, do otrzymywania dodatku do tego świadczenia w wysokości 200 zł miesięcznie do końca 2014 r. Jednocześnie w ustawie wprowadzony został mechanizm waloryzacji wysokości świadczenia pielęgnacyjnego tak, aby wysokość świadczenia pielęgnacyjnego wzrastała corocznie o procentowy wskaźnik, o jaki zwiększać się będzie minimalne wynagrodzenie za pracę, co umożliwi utrzymanie jej na wysokości odpowiadającej wysokości minimalnego wynagrodzenia netto w każdym roku.

Jednocześnie ustawa w art. 17 ust. 5 określa szereg przesłanek negatywnych uniemożliwiających otrzymanie świadczenia pielęgnacyjnego, m.in. takich jak posiadanie przez osobę sprawującą opiekę uprawnień do świadczeń emerytalnych lub rentowych lub innych świadczeń z tytułu sprawowania opieki również przez inne osoby w rodzinie.

Przedmiotem kontroli jest konkretna przesłanka negatywna uniemożliwiająca otrzymanie świadczenia pielęgnacyjnego, określona w art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, która zgodnie z aktualnym brzmieniem,

po nowelizacji, określa, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje jeżeli członek rodziny osoby sprawującej opiekę ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. Przepis ten, w wyniku nowelizacji, został doprecyzowany w zakresie podmiotowym i rozszerzony w kontekście przedmiotowym. Negatywna przesłanka dotyczy członka rodziny osoby sprawującej opiekę i dotyczy wszystkich osób nad którymi sprawowana jest opieka (nie tylko tego lub innego dziecka w rodzinie). Dodatkowo, poza ustalonym prawem do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, albo do świadczenia pielęgnacyjnego został wskazany również specjalny zasiłek opiekuńczy i zasiłek dla opiekuna – nowe świadczenia mające na celu wsparcie osób sprawujących opiekę.

Nadal natomiast, pomimo wyżej wskazanych zmian, przepis ten odmawia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jeżeli inny członek rodziny osoby sprawującej opiekę ma już ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego - w przypadku rodziny, w której jest więcej niepełnosprawnych dzieci.

Przedstawienie stanowiska należy rozpocząć od podkreślenia, że pomoc Państwa dla rodzin, w których jest niepełnosprawne dziecko powinna mieć charakter subsydiarny. Oznacza to, że konstruowane przez ustawodawcę przepisy nie mają na celu przejęcia przez Państwo odpowiedzialności za byt materialny rodziny, a jedynie współdziałanie i ingerowanie wtedy gdy jednostki nie są w stanie same sobie dać rady. Dlatego też, jako *ratio legis* tego przepisu należy wskazać wsparcie rodziny, w której niepełnosprawność dziecka wymaga ciągłej obecności osoby opiekuna, a przez co - niemożności podjęcia lub rezygnacji przez niego z zatrudnienia. Bezspornym jest fakt, że jeżeli osoba przebywa już na urlopie wychowawczym (i pobiera dodatek do zasiłku rodzinnego z tego tytułu) lub otrzymuje świadczenie pielęgnacyjne w związku z opieką nad jednym dzieckiem, to nie podejmuje w tym czasie aktywności zawodowej, a fakt ten został tej rodzinie zrekompensowany w formie wskazanego wsparcia finansowego z budżetu państwa. Ustawodawca mając na względzie obowiązujące realia społeczne oraz cel świadczenia uniemożliwił pobieranie przedmiotowych świadczeń przez więcej niż jedną osobę w rodzinie niezależnie od ilości opiekunów oraz osób niepełnosprawnych z uwagi na możliwość wykorzystywania tego świadczenia (szczególnie w obecnej wysokości zbliżonej do minimalnego wynagrodzenia za pracę) i traktowania go, jako substytutu pracy zarobkowej, czy zasiłku dla bezrobotnych. Szczególnie w sytuacji gdy zbyt aktywne wkraczanie państwa w sferę zabezpieczenia

społecznego może doprowadzać do zaniku rodzicielskich obowiązków i sytuacji, w której to na Państwo zostanie przerzucony ciężar odpowiedzialności za byt rodziny. Ustawodawca, w celu podkreślenia pomocniczej roli Państwa umożliwił wsparcie materialne rodzin, w których wychowują się niepełnosprawne dzieci niezależnie od innych cech tych rodzin i ich członków.

Nie można pominąć faktu, że to rodzice obciążeni są obowiązkiem alimentacyjnym w stosunku do swoich dzieci. Zgodnie z art. 128 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy, obowiązek dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania (obowiązek alimentacyjny) obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo. Obowiązek alimentacyjny wyraża się w zabezpieczeniu egzystencji osób uprawnionych, a jeżeli chodzi o dzieci i młodzież, która nie jest jeszcze w stanie utrzymać się własnymi siłami, w zabezpieczeniu także środków ich wychowania. Instytucja alimentacji ma na celu zapewnienie rodzinie niezbędnych środków materialnych do jej prawidłowego funkcjonowania.

Rola świadczenia pielęgnacyjnego sprowadza się głównie do wsparcia finansowego rodziny, gdy jeden z jej członków (w tym przypadku rodzic) zrezygnował lub nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny (w tym przypadku dzieckiem). Rozwiązanie takie ma więc na celu wsparcie rodzin w zaspokajaniu ich niezbędnych potrzeb, a nie wyręczenie całych rodzin w zakresie obowiązku zapewnienia środków na utrzymanie rodziny. W orzecznictwie administracyjnym wskazuje się, że zasadniczym celem świadczenia pielęgnacyjnego jest częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnej osobie. Świadczenie ma więc na celu częściową rekompensatę utraty środków finansowych, które byłyby dostarczane rodzinie w przypadku gdyby jeden z jej członków był w stanie podjąć aktywność zawodową. Jak wskazał w swoim orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny (orzeczenie z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie o sygn. akt P 41/07) „świadczenie pielęgnacyjne jest skierowane na zastąpienie środków finansowych z pracy zarobkowej, a nie na konkretne dziecko”.

Jak słusznie zauważył w swoim stanowisku Prokurator Generalny, merytoryczną ocenę zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej przepisu należy poprzedzić przypomnieniem, że świadczenie pielęgnacyjne nie jest jedynym świadczeniem, którego celem jest materialne wsparcie rodzin z niepełnosprawnymi dziećmi, finansowanym ze środków z budżetu państwa.

Należy mieć więc na względzie, że obecnie wsparcie osób niepełnosprawnych odbywa się nie tylko poprzez wsparcie finansowe (m.in. ustawa o świadczeniach rodzinnych), ale też zaopatrzenie w sprzęt rehabilitacyjny, likwidację barier architektonicznych (m.in. w ramach Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych), jak również poprzez system wsparcia osób niepełnosprawnych uczęszczających do wyspecjalizowanych placówek (obecnie funkcjonuje ponad 1900 tego typu instytucji). Ponadto, opiekunowie znajdujący się w najtrudniejszej sytuacji mogą się również ubiegać o wsparcie z pomocy społecznej. Ogółem na wsparcie osób niepełnosprawnych przeznaczane są środki budżetu państwa w wysokości ok. 11 mld zł rocznie.

Natomiast, w sprawie szczególnej pomocy Państwa, gdy w rodzinie jest więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne, funkcjonujący system świadczeń rodzinnych zawiera inne niż świadczenie pielęgnacyjne, świadczenia skierowane do rodzin, w których wychowywane są dzieci niepełnosprawne.

Osoby takie mogą otrzymywać zasiłek rodzinny - od 77 do 115 zł miesięcznie na każde dziecko. Jego wysokość jest uzależniona od wieku dziecka. Kryterium dochodowe, które umożliwia otrzymanie tego świadczenia jest wyższe dla rodzin, w których wychowuje się niepełnosprawne dziecko i obecnie wynosi 623 zł miesięcznie w przeliczeniu na osobę w rodzinie, natomiast od 1 listopada 2014 r. będzie wynosić 664 zł (w porównaniu do pozostałych rodzin, dla których kryterium wynosi obecnie 539 zł).

Rodzic samotnie wychowujący niepełnosprawne dziecko może otrzymać dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka. Wynosi on 250 zł miesięcznie na dziecko niepełnosprawne, tj. o 80 zł więcej niż na dzieci nieposiadające orzeczenia o niepełnosprawności.

Opiekunowie mogą również otrzymać dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego - 60 zł miesięcznie na dziecko w wieku do 5 lat, 80 zł – na dziecko w wieku 6-24 lata.

Ponadto, jeżeli dziecko uczy się poza miejscem zamieszkania opiekun dostanie dodatkowo 90 zł miesięcznie m.in. na pokrycie kosztów transportu.

Na każde z dzieci przysługuje również zasiłek pielęgnacyjny w wysokości 153 zł miesięcznie.

Ustawodawca w aktualnie obowiązującym systemie przewidział więc szczególne wsparcie dla rodzin, w których wychowuje się więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne, w wymiarze w jakim pozwala na to aktualna sytuacja finansowa i kondycja gospodarcza państwa.

Osoby niepełnosprawne oraz ich opiekunowie mogą się starać także o dodatek mieszkaniowy (jest on uzależniony od możliwości finansowych gminy - średnio 200 zł miesięcznie). Dodatkowo pełnoletnia osoba niepełnosprawna otrzymuje rentę socjalną w wysokości 709 zł.

Jak zostało wskazane powyżej osoby niepełnosprawne i ich opiekunów wspiera również Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Osoby niepełnosprawne mogą otrzymać m.in. dofinansowanie do turnusów rehabilitacyjnych (w wysokości 1338 zł), na zakup sprzętu rehabilitacyjnego (do ok. 19 tys. zł) oraz na likwidację barier architektonicznych (do ok. 57 tys. zł). Oprócz tego PFRON dofinansowuje również zajęcia sportowe, udział w wydarzeniach kulturalnych, rekreacji, turystyce i rehabilitację.

Pomoc państwa dla niepełnosprawnych dzieci i ich opiekunów nie ogranicza się wyłącznie do wsparcia finansowego. Nie mniej istotne jest wsparcie realizowane przez różnego rodzaju placówki. W Polsce działa 756 ośrodków wsparcia, które są środowiskową formą pomocy półstacjonarnej służącą utrzymaniu osoby w jej naturalnym środowisku i przeciwdziałaniu instytucjonalizacji. Funkcjonuje także 226 dziennych domów pomocy, w których świadczone są, na poziomie obowiązującego standardu usługi: bytowe, opiekuńcze, wspomagające, edukacyjne w formach i zakresie wynikających z indywidualnych potrzeb. Niepełnosprawni mogą również korzystać z warsztatów terapii zajęciowej, które stwarzają osobom niepełnosprawnym możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie pozyskania lub przywrócenia umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia. W całym kraju działa ich ok. 680.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że w resorcie pracy i polityki społecznej trwają prace koncepcyjno-analityczne, których celem jest wypracowanie nowych, systemowych rozwiązań w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych i ich rodzin. Przedmiotem tych prac będzie również kwestia świadczeń dla opiekunów osób niepełnosprawnych. W ramach tych prac 30 kwietnia br. odbyło się spotkanie przy okrągłym stole z przedstawicielami środowisk osób niepełnosprawnych i ich opiekunów, organizacji pozarządowych, rządu i klubów parlamentarnych. Prace te są kontynuowane od maja br. w grupach roboczych powołanych podczas obrad okrągłego stołu.

Biorąc pod uwagę, że jest to wstępny etap prac nad ww. zagadnieniem, w chwili obecnej nie można przesądzać o ostatecznym kształcie ewentualnych rozwiązań.

Podsumowując, przy rozpatrywaniu zasadności obowiązujących 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 i ich opiekunowie.

Mając na uwadze powyższe, w opinii Ministra Pracy i Polityki Społecznej, zakwestionowany przepis art. 17 ust. 5 pkt 4 w zakresie w jakim stanowi, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie przysługuje, jeżeli osoba w rodzinie ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2, 18, 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji RP i nie stoi w sprzeczności z wywodzonymi z nich wzorcami konstytucyjnymi.

z pozowaniem

MINISTER

Władysław Kosiniak-Kamysz
Władysław Kosiniak-Kamysz