



Warszawa, dnia 14 kwietnia 2017 r.

PK VIII TK 16.2017
SK 2/17

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	18. 04. 2017
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną K C. o stwierdzenie, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1518 ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1518 ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje,

jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty, jest zgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP;

2) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072), postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Uzasadnienie

W skardze konstytucyjnej K C. zakwestionowała konstytucyjność art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza możliwość uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez osobę, mającą ustalone prawo do renty, rezygnującą z pracy zarobkowej ze względu na konieczność zapewnienia opieki niepełnosprawnemu dziecku.

Skarga konstytucyjna wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Burmistrz Miasta L., decyzją z dnia kwietnia 2014 r., na podstawie art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, odmówił K C. prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, z uwagi na to, że Skarżąca ma od 1994 r. ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy.

Decyzją z dnia czerwca 2014 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. utrzymało w mocy wymienioną wyżej decyzję Burmistrza Miasta L.

nad niepełnosprawnym dzieckiem, w ocenie Skarżącej, pozostaje zatem w sprzeczności z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

Niezgodność zakwestionowanego rozwiązania z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, w ocenie K C., wyraża się również w tym, że ustawodawca, podwyższając w 2014 r. kwotę świadczenia pielęgnacyjnego, nie umożliwił opiekunom osób niepełnosprawnych, mającym ustalone prawo do renty w kwocie znacznie niższej niż kwota świadczenia pielęgnacyjnego, dokonania wyboru świadczenia korzystniejszego.

Zdaniem Skarżącej, osoby mające ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, zwłaszcza do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, mogą podejmować pracę zarobkową i jednocześnie pobierać świadczenie rentowe.

Osoby te nie charakteryzują się więc takimi samymi cechami, jak osoby pobierające pozostałe świadczenia wymienione w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, tj. emeryturę, zasiłek stały, rentę socjalną, nauczycielskie świadczenie kompensacyjne lub świadczenie przedemerytalne.

W ocenie K C., osoby mające ustalone prawo do emerytury, renty socjalnej lub zasiłku stałego - z uwagi na wiek lub niepełnosprawność - nie mają zdolności do pracy zarobkowej. Z kolei, osoby pobierające nauczycielskie świadczenie kompensacyjne nie mogą podjąć pracy zarobkowej bez utraty prawa do świadczenia. Jeśli chodzi zaś o świadczenie przedemerytalne, to jego charakter jest inny niż renty, gdyż jest ono przyznawane osobom zmuszonym do rezygnacji z pracy zarobkowej z przyczyn dotyczących pracodawcy i ma charakter przejściowy – przysługuje do czasu znalezienia nowej pracy lub uzyskania prawa do emerytury.

Osoby sprawujące opiekę nad dzieckiem niepełnosprawnym i mające ustalone prawo do renty nie charakteryzują się natomiast takimi samymi cechami, jak osoby pobierające pozostałe świadczenia, wymienione w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Sytuacja faktyczna opiekunów – rencistów jest natomiast taka sama, jak osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego – mogą podjąć pracę zarobkową, lecz z niej rezygnują, aby zapewnić opiekę dziecku (cecha relewantna).

Wyłączając w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych możliwość uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez rodzica niepełnosprawnego dziecka, który ma ustalone prawo do renty, ustawodawca zróżnicował sytuację prawną rodziców charakteryzujących się opisaną cechą wspólną.

Zróżnicowanie to jest niezgodne z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, gdyż nie spełnia, formułowanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymagań dla różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych.

Nie pozostaje ono bowiem w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, albowiem nie zapewnia osobie mającej ustalone prawo do renty uzyskania rekompensaty zarobku, utraconego przez tę osobę z powodu niepodejmowania pracy zawodowej, z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem.

Zdaniem K C., zróżnicowanie to jest również nieproporcjonalne, ponieważ ustawodawca nie wskazał, jakie interesy państwa są chronione poprzez wyłączenie z kręgu uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunów niepełnosprawnych dzieci, mających ustalone prawo do renty.

Ponadto, zróżnicowanie to nie pozostaje w związku z innymi wartościami i zasadami konstytucyjnymi, które uzasadniałyby odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Ma ono charakter arbitralny i nie znajduje uzasadnienia w aksjologicznych podstawach ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Wyłączenie osób mających ustalone prawo do renty z kręgu uprawnionych do świadczenia, w ocenie Skarżącej, narusza także zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Merytoryczną ocenę art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakwestionowanym zakresie, poprzedzić należy ustaleniem dopuszczalnych podstaw kontroli tego przepisu w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną K C.

Jako wzorzec kontroli art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zaskarżonym zakresie, K C. wskazała art. 71 ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 2 i całym art. 32 Konstytucji.

Z analizy skargi wynika, że niezgodności kwestionowanego rozwiązania ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 Konstytucji Skarżąca upatruje w nierównym potraktowaniu w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem, którym przyznane zostało prawo do renty, i osób uprawnionych do tego świadczenia, przez to, że, na gruncie art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, renciści zostali potraktowani w taki sam sposób, jak osoby sprawujące opiekę, mające ustalone prawo do pozostałych świadczeń, wymienionych w tym przepisie.

Zarzut ten dotyczy więc naruszenia przez zakwestionowany przepis art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku art. 32 ust. 1 Konstytucji.

K C. nie wykazała bowiem, na czym, w Jej ocenie, polega niezgodność art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakwestionowanym zakresie, z zakazem dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny, wyrażonym w art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej.

W tym zakresie zatem skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Postępowanie w zakresie kontroli art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zaskarżonym zakresie, z art. 32 ust. 2 Konstytucji,

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, podlega zatem umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Jako podstawę kontroli zakwestionowanego rozwiązania ustawowego, związkową do art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, K C. wskazała również zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Skarżąca nie przedstawiła jednak uzasadnienia na poparcie tego zarzutu.

Z analizy skargi konstytucyjnej wynika natomiast, że naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, podobnie jak art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej, Skarżącą wiąże z nierównym potraktowaniem przez ustawodawcę rodziców niepełnosprawnego dziecka mających ustalone prawo do renty i rodziców niemających ustalonego prawa do renty w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego, tj. z niezgodnością zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Argumentacja skargi w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 2 ustawy zasadniczej przez art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zaskarżonym zakresie, odnosi się więc do takiego zakresu zasady sprawiedliwości społecznej, który pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją, co, w rezultacie, uzasadnia wniosek, że postępowanie w zakresie kontroli zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji podlega umorzeniu, na podstawie art. art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „w razie sformułowania zarzutu niezgodności określonej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada równości, a nie zasada sprawiedliwości społecznej, która - ze względu na regułę

lex specialis derogat legi generali - nie stanowi wówczas odpowiedniego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawie o sygn. P 24/10, OTK ZU(A) z 2012 r. Nr 7, poz. 79].

Zakwestionowanemu rozwiązaniu ustawy o świadczeniach rodzinnych Skarżąca zarzuciła także niezgodność z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji z tego powodu, że ustawodawca nie przewidział dla osób mających ustalone prawo do renty i sprawujących opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem możliwości dokonania wyboru świadczenia korzystniejszego – świadczenia pielęgnacyjnego lub renty.

Zarzut ten dotyczy więc braku regulacji.

Należy zatem zauważyć, iż Trybunał Konstytucyjny, w swym orzecznictwie, dzieli „regulacje nieistniejące” na pominięcia prawodawcze i zaniechania prawodawcze.

Podział ten jest związany z treścią art. 188 Konstytucji, z którego wynika, że «rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych („tego, co prawodawca unormował”). Ze względu na założenie o zupełności systemu prawa oraz konieczność zapewnienia skuteczności przepisów konstytucyjnych, dopuszczalne jest także kontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy w badanych aktach prawnych nie brakuje pewnych elementów, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji (a więc „tego, czego ustawodawca nie unormował”, choć był do tego zobowiązany przez ustawę zasadniczą - por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52). Ze względu na niebezpieczeństwa związane z korzystaniem z tej możliwości (ryzyko wkroczenia przez Trybunał Konstytucyjny w uprawnienia władzy ustawodawczej, wbrew jego ustrojowej roli „negatywnego ustawodawcy” (...)) podlega ona szczególnym rygorom. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się wyłącznie do tzw. pominięć

prawodawczych, które mogą polegać na brakach proceduralnych (...) albo - co w praktyce jest bardziej kontrowersyjne - materialnoprawnych (...). Nie obejmuje ona natomiast luk innego rodzaju - tzw. zaniechań prawodawczych. (...) punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie stanowi zaniechanie, czy pominięcie ustawodawcze, powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują „jakościową tożsamość” (...). Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmienność od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), niepodlegające kontroli Trybunału. Jej uregulowanie w sposób niepełny (niewystarczający, niekompletny, przy założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z elementami ujętymi w zaskarżonym przepisie) stanowi zaś pominięcie prawodawcze (zwane także zaniechaniem względnym albo częściowym). Może ono być badane przez Trybunał - jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej” (...), czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU(A) z 2014 r. Nr 11, poz. 123].

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny obszernie omówił, przyjmowane w dotychczasowym orzecznictwie, kryteria pozwalające na odróżnienie zaniechania legislacyjnego od pominięcia legislacyjnego.

Jedno z takich kryteriów stanowi «przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze (...). Wystąpienie pominięć

prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych (...). Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych („co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym”). Przy ocenie „jakościowej tożsamości” materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest daleko posunięta ostrożność: „zbyt pochopne upodobnienie materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym”» (*op. cit.*).

Art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych nie można postawić zarzutu pominięcia.

Brak rozwiązania umożliwiającego dokonanie przez osobę sprawującą opiekę wyboru świadczenia korzystniejszego - renty lub świadczenia pielęgnacyjnego - stanowi natomiast tzw. zaniechanie ustawodawcze, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji przyznaje rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodzinom wielodzietnym i niepełnym, prawo do szczególnej pomocy ze strony państwa.

Z tej normy konstytucyjnej nie można jednak byłoby wywieść, że realizacja prawa tych rodzin do świadczeń rodzinnych wymaga, aby ustawodawca zagwarantował tymże rodzinom prawo wyboru świadczenia korzystniejszego - renty lub świadczenia opiekuńczego.

Problem niemożności wyboru świadczenia korzystniejszego z systemu zabezpieczenia społecznego i świadczeń rodzinnych, jak słusznie wskazał

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. akt IV/SA/Gl 1150/15, ma charakter systemowy i dotyczy przyjętego przez ustawodawcę modelu systemu zabezpieczenia społecznego obowiązującego w Polsce (system informatyczny Lex nr 2098828).

W tym zakresie zatem, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, postępowanie również podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W rezultacie, art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną K C., podlega kontroli w aspekcie zgodności z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Nie można podzielić zarzutu skierowanego przez K C. do art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie opisanym w *petitum* skargi konstytucyjnej.

Świadczenie pielęgnacyjne, uregulowane w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, jest jednym z rodzinnych świadczeń opiekuńczych, które służy wspomoczeniu rodzin wychowujących dziecko niepełnosprawne.

Świadczenie to zostało wprowadzone do systemu świadczeń adresowanych do rodzin ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, zastępując dotychczasowy zasiłek 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.).

Nabywanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego uzależnione zostało przez ustawodawcę od spełnienia przez opiekuna oraz przez osobę niepełnosprawną licznych warunków.

Od czasu uchwalenia ustawy o świadczeniach rodzinnych warunki uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, w tym zakres wyłączeń

prawa do tego świadczenia (art. 17 ust. 1 i dodany w późniejszym czasie do tego artykułu ust. 1a oraz art. 17 ust. 5 tej ustawy), były przez ustawodawcę kilkakrotnie zmieniane i, w rezultacie, w różnych okresach obowiązywania tej ustawy różny był krąg adresatów tego świadczenia.

Początkowo świadczenie pielęgnacyjne przysługiwało rodzicom, opiekunowi faktycznemu albo prawnemu dziecka niepełnosprawnego, legitymującego się odpowiednim orzeczeniem potwierdzającym niepełnosprawność, którzy rezygnowali z pracy zarobkowej lub jej nie podejmowali z powodu konieczności zapewniania dziecku opieki (art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu pierwotnym) i nie pobierali świadczeń zastępujących dochody z pracy zarobkowej (art. 17 ust. 5 pkt 1, 2 i 4 tejże ustawy w brzmieniu pierwotnym), i wówczas, gdy dziecko nie przebywało w placówce zapewniającej całodobową opiekę przez co najmniej 5 dni w tygodniu (art. 17 ust. 5 pkt 3 tej ustawy w brzmieniu pierwotnym).

W kolejnych latach określony w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych krąg adresatów świadczenia pielęgnacyjnego był przez ustawodawcę rozszerzany. Modyfikowane były również warunki wyłączające prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, dotyczące osoby sprawującej opiekę i osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Przypomnieć w tym miejscu należy, iż niektóre warunki uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby sprawujące opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny były również przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Na potrzeby niniejszej skargi konstytucyjnej przypomnieć wypada kilka z tych wyroków oraz niektóre zmiany art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, wprowadzane przez ustawodawcę.

I tak, w wyroku z dnia 18 lipca 2008 r., 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].

W wyroku z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, Trybunał Konstytucyjny orzekł zaś o niekonstytucyjności art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim przepis ten (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].

Z kolei, w wyroku z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzicowi (opiekunowi faktycznemu), który rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy, nad niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji, gdy drugi z rodziców (opiekunów faktycznych) ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji [OTK ZU(A) z 2014 r. Nr 10, poz. 112].

Początkowo prawo do świadczenia pielęgnacyjnego było oparte na kryterium dochodowym w rodzinie. Nie było to zatem wówczas świadczenie adresowane do wszystkich rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej z powodu niepełnosprawności jednego z jej członków, lecz tylko do tych spośród takich rodzin, które znajdowały się w trudnej sytuacji materialnej.

Z dniem 1 stycznia 2010 r., na mocy art. 13 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków

budżetowych (Dz. U. Nr 219, poz. 1706), kryterium dochodowe dla świadczenia pielęgnacyjnego zostało zniesione.

Od tej daty świadczenie to przysługuje rodzicowi (opiekunowi) bez względu na wysokość dochodu osiąganego w rodzinie osoby niepełnosprawnej.

Z kolei, na mocy ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 1548 ze zm.), do katalogu świadczeń rodzinnych zostało wprowadzone nowe świadczenie opiekuńcze – specjalny zasiłek opiekuńczy (art. 16a ustawy o świadczeniach rodzinnych), do którego prawo oparte zostało na kryterium dochodowym w rodzinie, adresowane do opiekunów osób niepełnosprawnych, na których ciąży obowiązek alimentacyjny.

Wraz z wprowadzeniem tego nowego świadczenia opiekuńczego został ograniczony krąg opiekunów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, między innymi na skutek dodania w art. 17 tej ustawy przepisu ust. 1b, wprowadzającego nowy warunek uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego - powstanie niepełnosprawności u osoby wymagającej opieki nie później niż do ukończenia przez tę osobę 18. roku życia lub 25. roku życia, w przypadku nauki w szkole lub w szkole wyższej.

Przepis ten również był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z dnia 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji [OTK ZU(A) z 2014 r. Nr 9, poz. 104].

Z kolei, na mocy ustawy z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. poz. 559), obowiązującej od 1 maja 2014 r., została zmieniona wysokość świadczenia pielęgnacyjnego. Świadczenie to

ustalono w wysokości 1300 złotych miesięcznie, z tym że w okresie od 1 maja 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. przysługiwało ono w wysokości 800 złotych miesięcznie, a w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. - w wysokości 1200 złotych miesięcznie. Ustawodawca przewidział również waloryzację kwoty świadczenia pielęgnacyjnego.

Po modyfikacji świadczeń opiekuńczych, dokonanych ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, przepisy art. 17 ust. 1 i ust. 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych uzyskały następujące, nadal obowiązujące brzmienie:

„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.

1a. Osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 4, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, 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 ust. 1 pkt 2 i 3, lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.”.

Zatem, zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, świadczenie pielęgnacyjne służy częściowemu zrekompensowaniu rodzicowi (opiekunowi) dochodów, utraconych na skutek rezygnacji przez niego z pracy zawodowej lub niepodjęcia aktywności zarobkowej z powodu konieczności zapewnienia stałej opieki niepełnosprawnemu dziecku. Celem tego świadczenia jest więc zapewnienie pomocy materialnej rodzicom, którzy, mimo zdolności do pracy, nie podejmują pracy zarobkowej lub z niej rezygnują, z uwagi na to, że ich niepełnosprawne dziecko wymaga ich stałej opieki i stałego na co dzień ich udziału w procesie leczenia, rehabilitacji i edukacji.

Świadczenie pielęgnacyjne stanowi niewątpliwie wsparcie finansowe dla rodzin, znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej (art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji), a, w powiązaniu z prawem do świadczenia w postaci finansowania ze środków publicznych składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe dla uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, ma na celu również zapewnienie dziecku stabilnych warunków opieki ze strony rodziców, bez obawy z ich strony, że - rezygnując z pracy zarobkowej - w przyszłości, po osiągnięciu wieku emerytalnego, nie będą mogli korzystać ze świadczeń z

ubezpieczenia społecznego. Beneficjentem świadczenia pielęgnacyjnego jest zatem dziecko (realizacja art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji).

Ogólną cechą wspólną nakazującą równe traktowanie osób, wymienionych w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, sprawujących opiekę nad osobą legitymującą się odpowiednimi dokumentami potwierdzającymi niepełnosprawność, jest rezygnacja przez opiekuna z zatrudnienia lub niepodjęcie pracy zarobkowej.

Od dnia wejścia w życie ustawa o świadczeniach rodzinnych, niezależnie od wynikającej z art. 17 ust. 1 przesłanki wyłączenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego – podjęcie przez opiekuna dziecka niepełnosprawnego pracy zarobkowej, jak już wyżej wspomniano, zawierała szereg innych, negatywnych przesłanek uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego.

Te negatywne przesłanki dotyczyły zarówno osoby sprawującej opiekę, jak i osoby, nad którą jest sprawowana opieka.

W kolejnych latach obowiązywania ustawy o świadczeniach rodzinnych zakres wyłączeń prawa do świadczenia pielęgnacyjnego był rozbudowywany.

Obecnie świadczenie to, niezależnie od przyczyn określonych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna (art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b), a także wówczas, gdy osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim (chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności), została umieszczona w rodzinie zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej spokrewnionej, rodzinnym domu dziecka albo, w związku z koniecznością kształcenia, rewalidacji lub rehabilitacji, w placówce zapewniającej całodobową opiekę, w tym w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, z wyjątkiem podmiotu

wykonywającego działalność leczniczą, i korzysta w niej z całodobowej opieki przez więcej niż 5 dni w tygodniu (art. 17 ust. 5 pkt 2).

Świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje również wówczas, gdy na osobę wymagającą opieki inna osoba ma ustalone prawo do wcześniejszej emerytury, gdy na osobę tę jest ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna albo gdy inna osoba jest uprawniona za granicą do świadczenia na pokrycie wydatków związanych z opieką, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub umowy dwustronne o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej (art. 17 ust. 5 pkt 3 oraz 5 i 6 ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Zakwestionowany przez K C. przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji w sprawie Skarżącej i obecnie, stanowi:

„5. Świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli:

- 1) osoba sprawująca opiekę:
 - a) ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego,”.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności tego przepisu, w zakresie opisanym w *petitum* skargi konstytucyjnej K C., z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, na wstępie należy odnotować, iż na cały system pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej składa się wiele świadczeń finansowanych ze środków publicznych, przewidzianych nie tylko w ustawie o świadczeniach rodzinnych, ale również w innych przepisach, jak np. w ustawie o pomocy społecznej. Ustawa o

świadczeniach rodzinnych wraz z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.) stanowi system zabezpieczenia społecznego, albowiem «realizują one ten sam cel: „wspierają osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka” (art. 3 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). Obie ustawy wykonują w pewnym zakresie pozytywne obowiązki nałożone na władze publiczne przez art. 67, art. 69, art. 71 i art. 72 Konstytucji. Służą zatem realizacji konstytucyjnych zadań państwa i dlatego ich treść musi być oceniana z punktu widzenia udatności realizacji tego celu. Wyraźnie zresztą tak właśnie sprawę ujmowały motywy ustawodawcze projektu ustawy o zasiłkach rodzinnych» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2015 r. w sprawie o sygn. P 3/05, OTK ZU(A) z 2005 r. Nr 10, poz. 115].

Podkreślić w tym miejscu należy, iż pomoc państwa adresowana do rodzin może być przez ustawodawcę zróżnicowana.

Zróżnicowanie takie bowiem, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie o sygn. P 18/06, znajduje uzasadnienie w przepisach Konstytucji i wynika z «kombinacji dwóch przepisów. Główne znaczenie ma w tym względzie cytowany już art. 71 ust. 1 Konstytucji, który daje podstawę do gradacji wszystkich świadczeń publicznych na rzecz rodzin, mieszczących się w ramach „polityki społecznej i gospodarczej”. Kryteria te są więc adekwatne zarówno do świadczeń o charakterze socjalnym i redystrybucyjnym, typu zasiłek rodzinny, jak i do świadczeń w założeniu zastępczych i subsydiarnych, takich jak zaliczka alimentacyjna. Art. 71 ust. 1 Konstytucji daje podstawę do dyferencjacji form działania państwa w odniesieniu do dwóch rodzajów rodzin:

- funkcjonujących prawidłowo, które co do zasady powinny samodzielnie (we własnym zakresie) dbać o swoją sytuację w warunkach zapewnienia przez

państwo poszanowania zasady dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej, oraz

- znajdujących się „w trudnej sytuacji materialnej i społecznej”, wobec których państwo ma obowiązek „szczególnej” pomocy; w ramach tej kategorii prawo (może nawet pierwszeństwo) dostępu do pomocy państwa mają „zwłaszcza” dwie kwalifikowane postacie takich rodzin, wymienione wprost w art. 71 ust. 1 Konstytucji: rodziny wielodzietne i niepełne (ale znowu - nie wszystkie, lecz tylko te spełniające warunek trudnej sytuacji). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w powołanej sprawie o sygn. P 3/05 pomoc takim rodzinom ma mieć charakter „szczególny” w tym znaczeniu, że „wykraczający poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom”. Znajdowanie się w trudnej sytuacji materialnej należy rozumieć jako sytuację, w której warunki bytowe nie pozwalają rodzinie na „wypełnianie funkcji, jakie państwo wiąże z rodziną”. Natomiast znajdowanie się w trudnej sytuacji społecznej należy utożsamić z „nienaturalnym, zachwianym stanem osobowym rodziny oraz zakłóceniami w jej funkcjonowaniu z racji niewypełnienia lub nienależytego wypełniania ról społecznych przez członków rodziny” (W. Maciejko, *op.cit.*, s. 34). Przesłanki te należy rozpatrywać rozłącznie, tzn. uznać, że obowiązek szczególnej pomocy państwa aktualizuje się już przy wystąpieniu jednej z nich, choć często będą one spełnione równocześnie (np. rozwód najczęściej oznacza obniżenie poziomu życia wszystkich członków rodziny)» [OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 5, poz. 83].

Z kolei, wskazana przez K C. jako wzorzec kontroli zakwestionowanego rozwiązania, zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nakazuje identyczne traktowanie wszystkich adresatów określonej normy prawnej, znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i konstytucyjnie dopuszczalne są wyjątki od nakazu równego traktowania podmiotów

podobnych. Wyjątki te muszą jednakże spełniać trzy warunki, a mianowicie: 1) relewantności, tzn. muszą pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści, 2) proporcjonalności, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, oraz 3) pozostawania w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2008 r. w sprawie o sygn. P 54/07, OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 10, poz. 171].

Art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych wymienia różne świadczenia, ustalenie do których prawa osoby sprawującej opiekę wyłącza możliwość uzyskania przez nią świadczenia pielęgnacyjnego.

Prawo do każdego z tych świadczeń niewątpliwie jest oparte na innym kryterium i każde z tych świadczeń jest obwarowane pewnymi warunkami co do możliwości łączenia jego pobierania z pracą zarobkową.

Nie oznacza to jednak, że nie można ustalić cechy wspólnej świadczeniobiorców poszczególnych świadczeń i, w rezultacie, kryterium, na podstawie którego w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych została zróżnicowana sytuacja prawna osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem i rezygnujących z pracy zarobkowej lub jej niepodejmujących.

Na potrzeby niniejszej sprawy niezbędne jest przedstawienie ogólnej charakterystyki świadczeń wymienionych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych.

I tak, zgodnie z art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r.,

poz. 887 ze zm., zwanej dalej ustawą emerytalną), renta z tytułu niezdolności do pracy przysługuje ubezpieczonemu, który jest niezdolny do pracy, ma wymagany okres składkowy i nieskładkowy i niezdolność do pracy powstała w okresach wymienionych w tym przepisie. Prawo do renty ustaje z dniem, od którego została przyznana emerytura (art. 101a ustawy emerytalnej). Podobne uregulowania zawarte są w ustawach dotyczących odrębnych systemów zabezpieczenia emerytalno-rentowego.

Renta z tytułu niezdolności do pracy (niezdolności do służby) jest więc świadczeniem, którego celem jest zapewnienie środków utrzymania ubezpieczonemu (osobie objętej odrębnym systemem emerytalno-rentowym), który jeszcze przed osiągnięciem wieku emerytalnego z powodu stanu zdrowia stał się trwale lub na bliżej nieokreślony czas niezdolny do zapewnienia sobie środków utrzymania.

Emerytura jest zaś świadczeniem zapewniającym ubezpieczonym środki utrzymania po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 24, art. 27 i nast. ustawy emerytalnej) i jest wypłacana po zaprzestaniu pracy zarobkowej u pracodawcy, aktualnego na dzień ustalenia prawa do tego świadczenia (art. 103a ustawy emerytalnej).

Z kolei, renta rodzinna przysługuje, wymienionym w art. 67 ustawy emerytalnej, członkom rodziny zmarłego ubezpieczonego (osoby objętej systemem odrębnym) oraz, w określonych przypadkach, jego rozwiedzionemu małżonkowi.

Celem renty rodzinnej jest więc zapewnienie członkom rodziny i osobom bliskim, które pozostawały pod pieczę ubezpieczonego żywiciela albo do których utrzymania przyczyniał się on bezpośrednio przed śmiercią, kompensaty środków utrzymania, utraconych bądź pomniejszonych na skutek śmierci ubezpieczonego, zobowiązanego do alimentacji.

Zauważyć jednak należy, iż ustalenie prawa do renty rodzinnej stanowi negatywną przesłankę uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego tylko wówczas,

gdy opiekun, mający ustalone prawo do świadczeń emerytalno-rentowych, dokonał wyboru renty rodzinnej (art. 95 ustawy emerytalnej). Wyłączenie to dotyczy więc tylko tych osób, które są już rencistami lub emerytami, a tylko dokonały wyboru świadczenia korzystniejszego – renty rodzinnej po zmarłym członku rodziny

Podkreślić w tym miejscu należy, iż, zgodnie z przepisami ustawy emerytalnej, nie tylko pobieranie renty, ale również emerytury i renty rodzinnej nie stoi na przeszkodzie dalszej pracy zarobkowej świadczeniobiorcy.

Osiąganie przychodów z działalności stanowiącej tytuł ubezpieczenia emerytalno-rentowego w wysokości przekraczającej poziom określony ustawą, dla osób, które nie osiągnęły wieku emerytalnego, stanowi jedynie podstawę zmniejszenia kwoty pobieranego świadczenia lub zawieszenia do niego prawa (art. 103 - art. 105 ustawy emerytalnej).

Oczywistym przy tym jest, że renta, emerytura i renta rodzinna są to świadczenia z ubezpieczeniowego lub odrębnego systemu zabezpieczenia społecznego na wypadek choroby, inwalidztwa lub osiągnięcia wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji), których celem jest częściowe zrekompensowanie środków utraconych wobec ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego.

Świadczenia te są finansowane ze środków publicznych (systemu ubezpieczeń społecznych i z budżetu państwa).

Również renta socjalna jest świadczeniem z zabezpieczenia społecznego, gwarantowanego art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej, i finansowanym z budżetu państwa.

Celem renty socjalnej jest zrekompensowanie braku możliwości nabycia uprawnień do świadczeń z systemu ubezpieczenia społecznego ze względu na to, że całkowita niezdolność do pracy osoby uprawnionej do tej renty powstała przed wejściem jej na rynek pracy [art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 982 ze zm.)].

Ustawa o rencie socjalnej nie uniemożliwia świadczeniobiorcom podjęcia pracy zarobkowej, w tym znaczeniu, że podjęcie pracy nie skutkuje utratą prawa do renty socjalnej.

Osiąganie przychodów z tytułu aktywności zawodowej stanowiącej tytuł obowiązkowego ubezpieczenia emerytalno-rentowego, a także innych przychodów wymienionych w ustawie o rencie socjalnej, stanowi bowiem przesłankę jedynie zawieszenia prawa do renty socjalnej (art. 10 ustawy o rencie socjalnej).

Świadczeniem z zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej, finansowanym z budżetu państwa, jest także nauczycielskie świadczenie kompensacyjne.

Jest to świadczenie o charakterze emerytury przejściowej.

Zostało ono bowiem wprowadzone w związku z wygaśnięciem z dniem 1 stycznia 2009 r. dotychczasowego uprawnienia nauczycieli do przejścia na emeryturę bez względu na wiek, na podstawie art. 88 Karty Nauczyciela. Nauczycielskie świadczenie kompensacyjne jest adresowane do nauczycieli, którzy mają stosunkowo długi staż pracy, i jest wypłacane do czasu ustalenia prawa do emerytury lub osiągnięcia wieku emerytalnego [art. 8 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 97, poz. 800)].

Warunkiem skorzystania przez nauczyciela z prawa do tego świadczenia jest rozwiązanie stosunku pracy (art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych).

Wbrew twierdzeniom Skarżącej, ustalenie prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego nie zamyka świadczeniobiorcy możliwości dalszej pracy zarobkowej.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, prawo do tego świadczenia ulega zawieszeniu jedynie

wówczas, gdy świadczeniobiorca podejmie pracę w placówkach wymienionych w art. 1 tej ustawy, tj., ogólnie mówiąc, w placówkach oświatowych.

Jeśli natomiast świadczeniobiorca podejmie inną pracę zarobkową, to wówczas wysokość przychodu osiąganego z tego tytułu, na zasadach ogólnych, dotyczących zmniejszania świadczeń emerytalno-rentowych, może mieć wpływ na wysokość świadczenia kompensacyjnego lub na zawieszenie prawa do tego świadczenia (art. 9 ust. 1 tej ustawy).

Świadczeniem z zabezpieczenia społecznego, finansowanym z budżetu państwa, jest także świadczenie przedemerytalne.

Świadczenie to również ma charakter przejściowy, a jego celem jest zrekompensowanie najstarszym pracownikom, do osiągnięcia wieku emerytalnego, utraty środków finansowych z dotychczasowej pracy zarobkowej, ogólnie mówiąc, z przyczyn dotyczących pracodawcy.

Prawo do tego świadczenia oparte jest bowiem na kryterium wieku (56 lat dla kobiet i 61 lat dla mężczyzn) i przysługuje w sytuacji, gdy rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem nastąpiło z powodu likwidacji pracodawcy, z przyczyn dotyczących zakładu pracy lub upadłości. Dodatkowym warunkiem uzyskania prawa do tego świadczenia jest, m. in., aby osoba uprawniona pobierała zasiłek dla bezrobotnych i była nadal zarejestrowana jako bezrobotna [art. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 170 ze zm.)].

Ustalenie prawa do świadczenia przedemerytalnego również nie ogranicza uprawnionym możliwości podejmowania pracy zarobkowej.

Jeśli natomiast osoba pobierająca to świadczenie podejmie działalność zarobkową, stanowiącą tytuł obowiązkowego ubezpieczenia społecznego, i osiągnie z tego tytułu przychód w wysokości określonej ustawą emerytalną, to wówczas wysokość świadczenia przedemerytalnego ulega zmniejszeniu lub prawo do tego świadczenia podlega zawieszeniu na zasadach określonych w ustawie emerytalnej (art. 5 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych).

Ostatnim ze świadczeń wymienionych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, ustalenie prawa do którego powoduje wyłączenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, jest zasiłek stały.

To świadczenie, z kolei, jest świadczeniem z zabezpieczenia społecznego dla osób pozostających bez pracy bez własnej woli i niemających innych środków utrzymania (realizacja art. 67 ust. 2 Konstytucji), również finansowanym ze środków publicznych.

Zasiłek stały przysługuje bowiem osobie niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej [art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.)].

Nie można też podzielić stanowiska Skarżącej, że osoby pobierające zasiłek stały nie mogą pracować, a podjęcie przez nie pracy zarobkowej powoduje utratę prawa do tego świadczenia.

Prawo do tego zasiłku jest bowiem oparte na kryterium dochodowym, tak więc utrata prawa do zasiłku stałego może mieć miejsce dopiero wówczas, gdy osiągnane przychody przekraczają owo kryterium. Ponadto, na gruncie art. 37 ustawy o pomocy społecznej, trudno jest zakładać, iż każda osoba uprawniona do zasiłku stałego jest niezdolna do podjęcia jakiejkolwiek aktywności zarobkowej, zwłaszcza ta, która pobiera zasiłek z tytułu niezdolności do pracy z powodu wieku, tj. w związku z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego (art. 6 pkt 7 ustawy o pomocy społecznej).

Podsumowując, stwierdzić należy, iż wyłączenie w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych prawa do świadczenia pielęgnacyjnego dotyczy wszystkich tych osób, które mają już ustalone prawo do świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego (a więc realizowany jest wobec tych osób art. 67 Konstytucji), finansowanych ze środków publicznych, których celem jest zastąpienie obywatelom dochodów z aktywności zarobkowej, utraconych na skutek zaprzestania wykonywania dotychczasowej pracy zarobkowej z powodu

choroby, inwalidztwa lub osiągnięcia wieku emerytalnego (renta, emerytura, nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, świadczenie przedemerytalne) lub z powodu powstania niepełnosprawności przed wejściem na rynek pracy (renta socjalna), a także tym obywatelom, którzy nie mają innych środków utrzymania (zasiłek stały). Bez znaczenia przy tym jest, czy osoby te mogą podjąć pracę zarobkową, czy nie.

Uzyskiwanie dochodów z pracy zarobkowej przez osoby uprawnione do świadczeń wymienionych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, co należy ponownie podkreślić, nie stanowi przesłanki utraty prawa do poszczególnych świadczeń. Wysokość osiąganego przychodu (z wyjątkiem renty socjalnej) może natomiast skutkować obniżeniem wysokości pobieranego świadczenia lub zawieszeniem jego wypłaty (z wyjątkiem zasiłku stałego).

Na gruncie art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych cechą relewantną, przesądzającą o wyodrębnieniu grupy osób sprawujących opiekę, które nie mogą uzyskać świadczenia pielęgnacyjnego, i jednocześnie kryterium różnicujące osoby sprawujące opiekę w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego, stanowi więc: legitymowanie się przez osobę sprawującą opiekę decyzją ustalającą prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego.

Kryterium temu nie można zarzucić niekonstytucyjności.

Celem świadczenia pielęgnacyjnego jest zapewnienie rodzinie, w której wychowywane jest niepełnosprawne dziecko, środków utrzymania utraconych z powodu zaprzestania lub niepodjęcia przez jednego z rodziców pracy zarobkowej.

Świadczenia wymienione w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, mimo iż przyczyny, dla których są one przyznawane, są różne, a zarazem też inne niż w przypadku omawianego świadczenia pielęgnacyjnego, to służą one takiemu samemu celowi jak świadczenie pielęgnacyjne – zrekompensowaniu dochodu, utraconego na skutek

zaprzestania pracy zarobkowej lub z powodu niemożności jej rozpoczęcia, i zapewnieniu środków utrzymania.

Z uwagi na to, że wszystkie te świadczenia są finansowane ze środków publicznych, to ustawodawca był również legitymowany do ograniczenia możliwości ich kumulacji, skoro pełnią one podobną funkcję – zastępują (rekompensują) utracone dochody i zapewniają środki na bieżące utrzymanie.

W ramach prowadzonej polityki gospodarczej i społecznej ustawodawcy przysługuje bowiem dość duża swoboda regulacyjna.

Swoboda ta jest wprawdzie ograniczona, m. in., koniecznością uwzględniania dobra rodziny oraz zapewnienia szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodzinom wielodzietnym i niepełnym, niemniej jednak na ustawodawcy nie ciąży obowiązek maksymalizacji gwarancji świadczeń rodzinnych (*vide* - art. 71 ust. 1 Konstytucji).

W konstrukcji całego systemu świadczeń rodzinnych ustawodawca jest bowiem zobowiązany uwzględnić możliwości zaspokojenia potrzeb świadczeniobiorców, w granicach wyznaczonych koniecznością ochrony innych wartości konstytucyjnych, w tym zwłaszcza równowagi finansów publicznych. Potrzeba zapewnienia równowagi finansów publicznych, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 grudnia 1997 r. w sprawie o sygn. K. 22/96, „jest wartością konstytucyjną, gdyż od niej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów” (OTK ZU z 1997 r. Nr 5-6, poz. 71).

Ustawa o świadczeniach rodzinnych przewiduje natomiast szereg świadczeń adresowanych do rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, w których wychowywane jest dziecko niepełnosprawne.

Rodzinom tym, niezależnie od zasiłku rodzinnego, którego celem jest częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka (art. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych), przysługuje dodatek z tytułu kształcenia

i rehabilitacji dziecka na pokrycie zwiększonych wydatków związanych jego z rehabilitacją lub kształceniem (art. 13 tej ustawy). Rodziny niepełne mogą też uzyskać dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka, którego wysokość ulega zwiększeniu, jeżeli dziecko legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 11a tej ustawy), a rodziny wielodzietne - dodatkowo dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej (art. 12a tej ustawy).

Niezależnie od wymienionych dodatków, każdemu niepełnosprawnemu dziecku, na podstawie art. 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych, przysługuje świadczenie opiekuńcze w postaci zasiłku pielęgnacyjnego, którego celem jest częściowe pokrycie wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji.

Z tych względów uznać należy, iż przyjęte w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych kryterium różnicujące osoby sprawujące opiekę w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego spełnia wymagania, sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie, dla różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych.

Reasumując, stwierdzić należy, iż art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty, jest zgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego