SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 21 maja 2014 r.

Sygn. akt K 38/13
BAS-WPTK-2249/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 21. 05. 2014
L.dz. ..... L. zał. .....

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku grupy posłów z 26 lipca 2013 r. (sygn. akt K 38/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 16a ust. 2 oraz art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1456) **są zgodne** z art. 32 ust. 1 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, oraz w związku z art. 69 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i analiza formalnoprawna

1. W dniu 26 lipca 2013 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek grupy posłów (dalej także: wnioskodawca) o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją, w określonym zakresie (o czym niżej), art. 17 ust. 1b oraz art. 16a ust. 2-5 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1456; dalej: u.ś.r.). W odpowiedzi na zarządzenie Prezesa TK z 7 sierpnia 2013 r. (sygn. akt Twn 6/13), wzywające do uzupełnienia braków formalnych, wnioskodawca, pismem z 19 sierpnia 2013 r. (dalej: pismo uzupełniające), usunął deficyty w uzasadnieniu zarzutów naruszenia przez kontestowaną regulację konstytucyjnych standardów.

2. Będący przedmiotem kontroli art. 17 ust. 1b u.ś.r. obowiązuje w brzmieniu: „Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała:
1) nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub
2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia".

Natomiast zaskarżony art. 16a ust. 2 u.ś.r. reguluje kryterium nabycia prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego i wskazuje, że świadczenie to przysługuje, jeżeli łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.ś.r. oraz że do obliczania tego progu stosuje się odpowiednio przepisy art. 5 ust. 4-9 u.ś.r.

Wskazane jako przedmiot kontroli ust. 3-5 art. 16a u.ś.r. statuują zasady ustalania wysokości dochodu na potrzeby specjalnego zasiłku opiekuńczego i wedle nich:

I. „W przypadku gdy łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę przekracza kwotę uprawniającą daną osobę do specjalnego zasiłku opiekuńczego o kwotę niższą lub równą kwocie odpowiadającej najniższemu zasiłkowi rodzinnemu przysługującemu w okresie, na który jest ustalany, specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje, jeżeli

przysługiwał w poprzednim okresie zasiłkowym. W przypadku przekroczenia dochodu w kolejnym roku kalendarzowym specjalny zasiłek opiekuńczy nie przysługuje" (art. 16a ust. 3 u.ś.r.);

II. „Za dochód rodziny osoby wymagającej opieki, o którym mowa w ust. 2, uważa się dochód następujących członków rodziny:

1) w przypadku gdy osoba wymagająca opieki jest małoletnia:

a) osoby wymagającej opieki,

b) rodziców osoby wymagającej opieki,

c) małżonka rodzica osoby wymagającej opieki,

d) osoby, z którą rodzic osoby wymagającej opieki wychowuje wspólne dziecko,

e) pozostających na utrzymaniu osób, o których mowa w lit. a-d, dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia

– z tym że do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko, a także rodzica osoby wymagającej opieki zobowiązanego tytułem wykonawczym pochodzącym lub zatwierdzonym przez sąd do alimentów na jej rzecz;

2) w przypadku gdy osoba wymagająca opieki jest pełnoletnia:

a) osoby wymagającej opieki,

b) małżonka osoby wymagającej opieki,

c) osoby, z którą osoba wymagająca opieki wychowuje wspólne dziecko,

d) pozostających na utrzymaniu osób, o których mowa w lit. a-c, dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia

– z tym że do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko" (art. 16a ust. 4 u.ś.r.);

III. „W przypadku gdy prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego ustala się na osobę znajdującą się pod opieką opiekuna prawnego lub umieszczoną w rodzinie zastępczej spokrewnionej w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 135, ze zm.), uwzględnia się dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz dochód osoby wymagającej opieki" (art. 16a ust. 5 u.ś.r.).

Zakwestionowane przepisy zostały wprowadzone do u.ś.r. na mocy ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych i niektórych

innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 1548; dalej: ustawa zmieniająca), ich kontekst normatywny zostanie omówiony w części poświęconej analizie zgodności.

3. Przed przystąpieniem do oceny merytorycznej zaskarżonej regulacji konieczne jest precyzyjne wyznaczenie zakresu kontroli. W związku z tym należy stwierdzić co następuje.

Po pierwsze, wnioskodawca precyzuje w *petitum* pisma inicjującego niniejsze postępowanie, że kwestionuje art. 17 ust. 1b u.ś.r. „w zakresie, nieuzasadnionego pozbawienia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, podmiotów sprawujących opiekę nad osobami, których niepełnosprawność powstała po ukończeniu przez nie osiemnastego roku życia bądź w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej po ukończeniu 25 roku życia, czym naruszone zostały zasady demokratycznego państwa prawa i obowiązek zapewnienia osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczeniu egzystencji".

Z tego względu Sejm pragnie zauważyć, że tak skonstruowane ramy zaskarżenia, pomijając kwestie jednoczesnego zawarcia w nich zarzutów, obejmują pełną treść normatywną art. 17 ust. 1b u.ś.r., w związku z czym nie ma potrzeby korzystania z zakresowej formuły w tej części wniosku (a w konsekwencji – wyroku).

Po drugie, w odniesieniu do art. 16a ust. 2-5 u.ś.r. wnioskodawca wskazuje w *petitum* wniosku na jego niekonstytucyjność w zakresie, „w jakim regulacja ta uniemożliwia nabycie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego osobom obciążonym obowiązkiem alimentacyjnym na podstawie przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (zdolnym do pracy, niezatrudnionym ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny), poprzez wprowadzenie tzw. kryterium dochodowego, czym naruszone zostały zasady demokratycznego państwa prawa, w szczególności zasada sprawiedliwości społecznej, oraz zasada równości wobec prawa i obowiązek zapewnienia osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczeniu egzystencji".

W opinii Sejmu, zarówno takie ujęcie sposobu zaskarżenia w *petitum* wniosku, jak i argumentacja, jaką posłużył się wnioskodawca w jego uzasadnieniu, wskazują, że grupa posłów w istocie kontestuje wprowadzenie kryterium dochodowego jako przesłanki nabycia prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego, która ogranicza krąg podmiotów do niego uprawnionych, co odpowiada zawartości normatywnej art. 16a

ust. 2 u.ś.r. Natomiast wadliwość postanowień ust. 3-5 art. 16a u.ś.r., jako przepisów ściśle związanych z kwestionowanym kryterium dochodowym, jest w opinii grupy posłów konsekwencją uznania kryterium dochodowego za niezgodnego ze standardem konstytucyjnym.

Dla porządku należy nadmienić, że wnioskodawca zaprezentował formalnie autonomiczną – od wspierającej zarzut sprzeczności z Konstytucją art. 16a ust. 2 u.ś.r. – argumentację uzasadniającą niekonstytucyjność ust. 3 art. 16a u.ś.r. (pismo uzupełniające, s. 4). Nie zmienia to jednak przekonania Sejmu o konieczności ograniczenia przedmiotu zaskarżenia do art. 16a ust. 2 u.ś.r. Proponowane ograniczenie w zakresie kontroli konstytucyjności należy uzasadnić tym, że zgodnie z intencją wnioskodawców wyrażoną w *petitum* wniosku, pod rozwagę Trybunału Konstytucyjnego poddana została sama instytucja kryterium dochodowego w perspektywie dostępu do specjalnego zasiłku opiekuńczego.

Z tego względu, w opinii Sejmu, postępowanie w zakresie kontroli art. 16a ust. 3-5 u.ś.r. powinno ulec **umorzeniu**.

Na marginesie można wskazać, że ewentualne uznanie przez TK art. 16a ust. 2 u.ś.r. za niekonstytucyjny będzie skutkowało tym, że ust. 3-5 art. 16a u.ś.r. przekształcą się w normy puste, bezprzedmiotowe, które nie mogłyby zostać zastosowane. Z kolei w świetle Konstytucji oraz ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), sąd konstytucyjny nie jest właściwy do eliminowania z obrotu prawnego norm pustych i zastępowania w tym zakresie ustawodawcy (por. wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06). Gdyby natomiast art. 16a ust. 2 u.ś.r. okazał się zgodny z Konstytucją, to ze względu na zbieżność przedstawionej argumentacji mającej przemawiać za niekonstytucyjnością art. 16a ust. 2, także art. 16a ust. 3-5 u.ś.r. musiałby zostać oceniony jako zgodny ze wskazanymi przez grupę posłów wzorcami kontroli.

4. Konkludując, zdaniem Sejmu, przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszym postępowaniu powinny być art. 16a ust. 2 oraz art. 17 ust. 1b u.ś.r. i w tych granicach prowadzone są dalsze rozważania. Proponowane modyfikacje dotyczące ujęcia przedmiotu zaskarżenia znajdują stosowne odzwierciedlenie również w *petitum* niniejszego pisma.

II. Analiza zgodności

1. Zarzuty wnioskodawcy

1. Pod adresem zakwestionowanego art. 17 ust. 1b u.ś.r. wnioskodawca formułuje przede wszystkim zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa. Zarzut ten grupa posłów opiera na następujących argumentach.

Po pierwsze, przywołany przepis uzależnia uzyskanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od warunku powstania niepełnosprawności u osoby wymagającej opieki przed ukończeniem przez nią 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej nie później niż do ukończenia 25. roku życia, co uniemożliwia nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom osób niepełnosprawnych, którzy, rezygnując z zatrudnienia, realizują opiekę nad osobami niepełnosprawnymi, których niepełnosprawność powstała po osiągnięciu przywołanych progów wiekowych. Po drugie, wnioskodawca wyraża pogląd, że wszystkie osoby rezygnujące z pracy zawodowej bądź jej niepodejmujące z racji konieczności sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny powinny mieć zagwarantowane w systemie prawa świadczenie, które kompensowałoby utracone zarobki. Ustawodawca jednak, ignorując dyrektywę równości wobec prawa, zróżnicował sytuację prawną opiekunów osób niepełnosprawnych, obierając jako kryterium nabycia świadczenia pielęgnacyjnego wiek osoby niepełnosprawnej wymagającej opieki, w którym powstała jej niepełnosprawność. Taki stan normatywny należy ocenić, w opinii wnioskodawcy, jako nieuzasadniony, nieproporcjonalny i niezgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Jednocześnie regulacja ta, zdaniem grupy posłów, nie realizuje konstytucyjnego obowiązku zapewnienia osobom niepełnosprawnym minimum egzystencji, który wynika z art. 69 ustawy zasadniczej.

2. Negatywnej konstytucyjnej oceny analizowanego rozwiązania nie zmienia fakt, że ustawodawca wprowadził na mocy ustawy zmieniającej substytut świadczenia pielęgnacyjnego dla tych opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy nie spełniają przesłanek jego nabycia. Ustawa zmieniająca wprowadziła bowiem do u.ś.r. nową formę świadczenia opiekuńczego: specjalny zasiłek opiekuńczy (art. 16a

ust. 1 u.ś.r.), którego nabycie związane zostało z kryterium maksymalnego progu dochodowego, po przekroczeniu którego świadczenie to nie przysługuje.

Konstrukcja kryterium dochodowego jest zdaniem wnioskodawcy sprzeczna z zasadą równości wobec prawa, gdyż prowadzi do dyferencjacji w grupie opiekunów osób niepełnosprawnych, a zróżnicowanie to jest nieuzasadnione ze względu na cel specjalnego zasiłku opiekuńczego, który miał kompensować brak możliwości nabycia świadczenia pielęgnacyjnego. W istocie bowiem, mamy do czynienia ze świadczeniami o zbliżonym charakterze, zarówno świadczenie pielęgnacyjne, jak i specjalny zasiłek opiekuńczy mają zrekompensować opiekunowi brak zatrudnienia i pozyskiwanych z tego tytułu dochodów

W opinii wnioskodawcy, wprowadzenie wymogu kryterium dochodowego w odniesieniu do specjalnego zasiłku opiekuńczego „istotnie różnicuje sytuację opiekunów osób niepełnosprawnych i narusza zasadę równości w zakresie, w jakim zbiega się ona z zasadą sprawiedliwości społecznej" (pismo uzupełniające, s. 5).

Zdaniem grupy posłów, „wprowadzenie kryterium dochodowego przy specjalnym zasiłku opiekuńczym nie pozwala na objęcie pomocą wszystkich osób, które zrezygnowały z zatrudnienia z powodu konieczności sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Jednocześnie należy wskazać, iż stanowi ono zbyt restrykcyjny warunek przyznawania tego świadczenia rodzinnego" (wniosek, s. 15).

3. Wnioskodawca wskazuje także, że jakkolwiek zmiany wprowadzone ustawą zmieniającą ewidentnie realizują cel tej ustawy, jakim było ograniczenie kręgu odbiorców świadczeń finansowanych z budżetu państwa, to według nich cel ten nie uzasadnia kwestionowanych rozwiązań, bowiem wartości i dobra jakie zostały w ten sposób naruszone mają w świetle Konstytucji większą wartość niż interes finansów publicznych przez nie chroniony. Odmowa pomocy finansowej dla grupy opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy zrezygnowali ze swojego życia zawodowego na rzecz opieki nad słabszymi jednostkami w społeczeństwie i którzy wykonują w tym zakresie, w pewnym sensie, obowiązki państwa, nie może być zasadnie usprawiedliwiana poszukiwaniem oszczędności w budżecie państwa.

2. Wzorce kontroli

1. Wnioskodawca przywołuje w charakterze wzorca kontroli art. 32 ust. 1 Konstytucji, który formułuje zasadę równości. Zgodnie z jego brzmieniem: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną".

W świetle tez wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, równość wobec prawa oznacza, iż: „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących" (wyrok TK z 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 7/08; zob. także orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87 oraz wyroki TK z: 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09). Cechą wspólną, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a jej ustalenia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (por. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96 i wyrok TK z 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98). Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków, jednakże ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować właściwe uzasadnienie. Argumenty na rzecz odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą mieć:

1) charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony;
2) charakter proporcjonalny, a więc 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;
3) związek z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (wyrok TK z 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04).

W związku z powyższym, ocenę regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości należy poprzedzić dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej jej adresatów, a także dokonaniem analizy cech wspólnych i cech różniących (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

2. Grupa posłów uczyniła wzorcem kontroli również art. 2 Konstytucji, w myśl którego: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej". Trybunał wielokrotnie podkreślał, że zasada ta ma charakter zasady ustrojowej, której adresatami są przede wszystkim wszystkie organy władzy publicznej, ponieważ zasada ta funkcjonalnie odnosi się nie tylko do stanowienia, ale i do stosowania prawa.

W obliczu bogactwa zasad pochodnych wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji szczególnie cenna jest wskazówka doktryny w odniesieniu do określenia wzorca kontroli uruchomionej przed Trybunałem Konstytucyjnym: „Samo powołanie przepisu konstytucji (procesowo konieczne) nie precyzuje tego wzorca, gdy natomiast każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o zgodności lub niezgodności kontrolowanego aktu normatywnego musi opierać się na tyle wyraźnym określeniu owego wzorca, aby mógł on stanowić przydatny miernik (kryterium) oceny" (Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 180).

W świetle uzasadnienia wniosku trzeba uznać, że art. 2 Konstytucji jest w niniejszej sprawie kryterium kontroli konstytucyjności w zakresie, w jakim wywodzona jest z niego zasada sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość definiuje się jako „powinność określonych działań względem innych podmiotów z punktu widzenia równości" zakładającą równowagę między obciążeniami a nagrodami oraz korzyści wzajemne (zob. J. Karp, *Sprawiedliwość społeczna. Szkice ze współczesnej teorii konstytucjonalizmu i praktyki polskiego prawa ustrojowego*, Kraków 2004, s. 36-38 i 54-57). W orzecznictwie Trybunału odnajdujemy doprecyzowanie pojęcia „sprawiedliwość społeczna", jako dążenie do „zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymania się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli" (wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00).

W opinii sądu konstytucyjnego, treść zasady sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i bogatsza od zasady równości wobec prawa. Z jednej bowiem strony

wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych (zob. wyroki TK z: 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07; 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07; 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 7/08; 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08; 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09; 26 października 2010 r., sygn. akt K 58/07) oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych (zob. wyroki TK z: 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09; 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08), z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (zob. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00; 5 września 2006 r., sygn. akt K 51/05; 30 października 2007 r., sygn. akt P 36/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07; 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 7/08; 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09).

Zasada sprawiedliwości społecznej pozostaje również w korelacji z zasadą równości. W orzecznictwie trybunalskim i nauce prawa akcentuje się, że obie zasady są ściśle związane (por. np.: M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Jak podniósł Trybunał, „[u]stalenie powiązań zachodzących między zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą równości wymaga precyzyjnego rozważenia poszczególnych, wyróżnionych aspektów zasady sprawiedliwości społecznej" (wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. akt P 24/10).

Jednocześnie należy podkreślić, że: „Mimo bliskości treści, zasady (zasad) sprawiedliwości społecznej nie należy utożsamiać z zasadą równości" (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 59 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). „W pewnym sensie zasady równości i sprawiedliwości są wzajemnie komplementarne. O ile zasada równości zakłada jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy relewantnej w danej sferze stosunków społecznych, o tyle zasada sprawiedliwości ujawnia, czy wybór danego kryterium wyodrębnienia był prawidłowy, adekwatny do sytuacji danej osoby" (*ibidem*).

Z treści uzasadnienia pisma inicjującego niniejsze postępowanie, jak i z pisma uzupełniającego wyraźnie wynika, że wnioskodawca przywołuje zasadę sprawiedliwości społecznej w charakterze wzorca komplementarnego względem art. 32 ust. 1 Konstytucji. Grupa posłów wskazuje bowiem, że kontestowana regulacja „narusza zasadę sprawiedliwości społecznej w zakresie w jakim nakłada się z zasadą równości" (pismo uzupełniające, s. 4, w podobnym tonie również na s. 5) oraz że: „takie uregulowanie uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego narusza nie tylko konstytucyjną zasadę równości, ale także sprawiedliwości społecznej" (wniosek, s. 12).

Z tego względu, zdaniem Sejmu, pożądana jest korekta w układzie wzorców kontroli, zasada sprawiedliwości społecznej została bowiem powołana jako wzmocnienie dyrektywy równości wobec prawa, co uzasadnia przyjęcie, że podstawowym wzorcem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie jest – zgodnie z intencją wnioskodawcy – art. 32 ust. 1 Konstytucji, natomiast wzorcami związkowymi – zasada sprawiedliwości społecznej oraz art. 69 Konstytucji.

Za takim ujęciem wzorców przemawia także to, że zarówno względem zasady sprawiedliwości społecznej, jak i zasady wspierania osób niepełnosprawnych wnioskodawca w istocie nie prowadzi rozbudowanej argumentacji, która uzasadniałaby złamanie tych standardów konstytucyjnych, odnosząc wynik testu konstytucyjności w aspekcie zasady równości do pozostałych przywołanych wzorców kontroli.

3. Jako pomocniczy wzorzec kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie wnioskodawca wskazał wspomniany już art. 69 Konstytucji, zgodnie z którym, „[o]sobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej". Ten przepis ustawy zasadniczej, w zgodnej opinii doktryny, nie jest źródłem prawa podmiotowego, ale kształtuje zasadę polityki państwa (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 69, s. 1; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 165, B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 357). Ustanawia on obowiązek po stronie władzy publicznej polegający na udzielaniu pomocy osobom niepełnosprawnym tak, aby mogły prowadzić godne

życie w społeczeństwie (zob. B. Banaszak, M. Jabłoński, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.,* red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 128). Udzielanie pomocy powinno dotyczyć trzech dziedzin życia społecznego: zabezpieczenia egzystencji, przysposobienia do pracy i komunikacji społecznej. Sposoby, formy i zakres pomocy przekazano do określenia w ustawie.

Jak uważa Trybunał Konstytucyjny, art. 69 stwierdza jedynie „istnienie obowiązków władzy publicznej do wykreowania stosownych mechanizmów legislacyjnych", pozostawiając ustawodawcy swobodę wyboru środków służących do realizacji wskazanych zadań (zob. wyroki TK z: 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98 i 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07). Trybunał stwierdził jednoznacznie, że art. 69 nie może być uważany za „konstytucjonalizację określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu, czy trybu ich uzyskiwania" (wyrok TK z 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07).

Z perspektywy niniejszej sprawy istotne jest, że Trybunał uznał jednocześnie, iż nie ma podstaw do wąskiego rozumienia art. 69 Konstytucji, ograniczającego się jedynie do określenia wyłącznie bezpośrednich relacji pomiędzy państwem a osobami niepełnosprawnymi, którego naruszenie mogłoby polegać tylko na ograniczeniu uprawnień osób niepełnosprawnych przez takie regulacje, które by bezpośrednio godziły w egzystencję, przysposobienie do pracy oraz komunikację społeczną niepełnosprawnego. Artykuł 69 Konstytucji chroni niepełnosprawnych również przed praktykami prowadzącymi w sposób pośredni (niekiedy ukryty) do naruszania ich praw (wyrok TK z 26 lutego 2007 r., sygn. akt P 25/06).

3. Analiza merytoryczna

1. Przechodząc do oceny zgodności zakwestionowanych przepisów z zasadą równości wobec prawa należy stwierdzić, że z jednolitego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie

relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne, o czym była już wyżej mowa (por. pkt II.2.1 stanowiska).

2. Przystępując do pierwszego z wymienionych etapów testu równości wobec prawa, Sejm zgadza się z wnioskodawcą, że w niniejszej sprawie za cechę istotną, pozwalającą wyróżnić kategorię podmiotów, do których odnosi się gwarancja równego traktowania, należy uznać bycie opiekunem osoby niepełnosprawnej i niewykonywanie z tego względu pracy zarobkowej. Stanowisko takie jest uzasadnione przede wszystkim celem zarówno świadczenia pielęgnacyjnego, jak i specjalnego zasiłku opiekuńczego.

Świadczenie pielęgnacyjne (art. 17 u.ś.r.) oraz specjalny zasiłek opiekuńczy (art. 16a u.ś.r.) należą, obok zasiłku pielęgnacyjnego (art. 16 u.ś.r.), do świadczeń opiekuńczych uregulowanych w u.ś.r. Przed wejściem w życie u.ś.r. (tj. do 1 maja 2004 r.) odpowiednikiem świadczenia pielęgnacyjnego był zasiłek stały, wypłacany na podstawie art. 27 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, ze zm.).

Zasadniczym celem świadczenia pielęgnacyjnego jest „częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku lub niepełnosprawnej osobie dorosłej" (uzasadnienie rządowego projektu u.ś.r., druk sejmowy nr 1555/IV kad.). Na kompensacyjną funkcję tego świadczenia wskazują także wypowiedzi przedstawicieli doktryny (zob. A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 314; M. Wasilewska, *Świadczenia rodzinne i fundusz alimentacyjny*, Gdańsk 2009, s. 65; W. Kardasz, R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do ustawy o świadczeniach rodzinnych wraz ze zbiorem przepisów wykonawczych*, Kutno 2006, s. 56) oraz orzecznictwo sądów administracyjnych (zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 17 października 2007 r., sygn. akt IV SA/Po 399/07), przy czym najdobitniej istotę świadczenia pielęgnacyjnego podkreślił NSA, stwierdzając, że stanowi ono „finansowe zrekompensowanie osobie rezygnującej z aktywności zawodowej poprzez wypłatę jej określonej przepisami kwoty (art. 17 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych) oraz

opłacenie składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe" (uchwała 7 sędziów NSA z 11 grudnia 2012 r., sygn. akt I OPS 5/12).

W podobnym tonie w odniesieniu do istoty świadczenia pielęgnacyjnego wyraził się także Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że świadczenie pielęgnacyjne stanowi pomoc „ze strony państwa dla osoby zdolnej do pracy, lecz niezatrudnionej i niewykonującej innej pracy zarobkowej z powodu konieczności sprawowania opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym w sytuacji, gdy na osobie tej ciąży obowiązek alimentacyjny wobec dziecka" (wyrok TK z 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07, w którym podtrzymał linię orzeczniczą dotyczącą zasiłku stałego będącego poprzednikiem świadczenia pielęgnacyjnego, wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07; zob. także wyrok TK z 5 grudnia 2013 r., sygn. akt K 27/13).

Przywołane wypowiedzi doktryny i judykatury zdają się potwierdzać to, na co *expressis verbis* wskazuje pełna nazwa omawianego świadczenia: „świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej" (art. 17 ust. 1 u.ś.r. *ab initio*).

Adresatami świadczenia pielęgnacyjnego są: matka lub ojciec dziecka niepełnosprawnego, opiekun faktyczny dziecka niepełnosprawnego, osoba będąca rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.), inne osoby, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 788 ze zm.; dalej: k.r.o.) 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.

Świadczenie pielęgnacyjne jest przyznawane co do zasady w formie pieniężnej (art. 17a u.ś.r. przewiduje możliwość przekazania należnych świadczeń rodzinnych w całości lub w części w formie rzeczowej) i do 30 czerwca 2013 r. wynosiło ono 520,00 zł, natomiast od 1 lipca 2013 r. wynosi ono 620,00 zł. W okresie styczeń-czerwiec 2013 r. osobom pobierającym świadczenie pielęgnacyjne

w wysokości 520,00 zł, które spełniały warunki określone w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz. U. Nr 219, poz. 1706; dalej: ustawa zmieniająca z 2009 r.), wypłacany był dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości 100,00 zł miesięcznie. Trzeba w tym miejscu dodać, że mocą ustawy z dnia 24 kwietnia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 559) Sejm dokonał kolejnej nowelizacji u.ś.r., w wyniku której wysokość świadczenia pielęgnacyjnego została ustalona na poziomie 1300,00 zł miesięcznie, przy czym kwota ta ma podlegać corocznej waloryzacji oraz okresowej weryfikacji. W okresie przejściowym od 1 maja 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. świadczenie pielęgnacyjne będzie wynosiło 800,00 zł miesięcznie, natomiast w roku 2015 – 1200,00 zł miesięcznie.

Podobną do świadczenia pielęgnacyjnego funkcję pełni specjalny zasiłek opiekuńczy, którego wprowadzenie ustawą zmieniającą miało skompensować brak możliwości nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez opiekunów osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność powstała po ukończeniu przez nie wieku wskazanego w art. 17 ust. 1b u.ś.r. Specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje osobom, na których zgodnie z k.r.o. ciąży obowiązek alimentacyjny, jeżeli rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Wysokość tego świadczenia opiekuńczego wynosi 520,00 zł miesięcznie (art. 16a ust. 6 u.ś.r.).

Dostrzegając zbliżony charakter obu świadczeń, ustawodawca, dążąc do stabilizacji sytuacji ubezpieczeniowej osób rezygnujących z wykonywania pracy zarobkowej, przewidział finansowanie przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, na podstawie art. 16 ust. 6b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.; dalej: u.s.u.s.), składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe zarówno względem osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, jak i specjalny zasiłek opiekuńczy. Składka ustalana jest od podstawy odpowiadającej wysokości odpowiednio świadczenia pielęgnacyjnego albo specjalnego zasiłku opiekuńczego przysługujących na

podstawie u.ś.r. przez okres niezbędny do uzyskania 25-letniego okresu ubezpieczenia (składkowego i nieskładkowego) (art. 6 ust. 2a u.s.u.s.).

Ponadto, zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 28 i 28a ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.), obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają osoby pobierające specjalny zasiłek opiekuńczy oraz osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne. Przedmiotowe składki opłaca wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Podsumowując, trzeba przyjąć, że opiekunowie osób niepełnosprawnych, którzy zrezygnowali z pracy zarobkowej bądź nie podejmowali jej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem swojej rodziny znajdują się w takiej samej sytuacji relewantnej prawnie i z tego względu należy ich objąć równym traktowaniem.

3. Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad osobą legitymującą się odpowiednim orzeczeniem potwierdzającym niepełnosprawność przyznawane jest od 1 maja 2004 r. Początkowo świadczenie to było adresowane do rodziców niepełnosprawnego dziecka, którzy zrezygnowali z pracy lub nie podejmowali aktywności zawodowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad dzieckiem. Liczba świadczeniobiorców w latach 2004-2008 wynosiła przeciętnie około 70 tys. osób, natomiast wydatki w tym zakresie kształtowały się średnio na poziomie 340 mln zł (dane przekazane przez sekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Jacka Męcinę, zob. biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 11 października 2012 r. [nr 44]/VII kad., s. 4).

Do poszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do nabycia świadczenia pielęgnacyjnego doszło z uwagi na konieczność wykonania wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz nowelizację u.ś.r., znoszącą kryterium dochodowe jako przesłankę nabycia tego świadczenia.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że zawężające tylko do rodziców adresowanie świadczenia pielęgnacyjnego jest niezgodne z Konstytucją i wskazał, że poza rodzicami osoby niepełnosprawnej o świadczenia pielęgnacyjne mogą ubiegać się także inne osoby zobowiązane do alimentacji na rzecz osoby niepełnosprawnej w świetle przepisów ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy

(t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 788 ze zm.; dalej: k.r.o.), tj. krewni w linii prostej oraz rodzeństwo. W wyroku z 18 lipca 2008 r. (sygn. akt P 27/07) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 1 u.ś.r. (w ówczesnym brzmieniu) w zakresie, w jakim uniemożliwiał nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Natomiast w wyroku z 22 lipca 2008 r. (sygn. akt P 41/07), Trybunał stwierdził niekonstytucyjność art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b u.ś.r. (w ówczesnym brzmieniu) „w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki, o jakiej mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy, nad innym niż jej dziecko, niepełnosprawnym, niepełnoletnim członkiem rodziny, dla którego stanowi rodzinę zastępczą spokrewnioną i wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny".

W następstwie interwencji ustawodawcy, podjętej na skutek orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, świadczenie pielęgnacyjne było przyznawane osobom, na których zgodnie z k.r.o. ciąży obowiązek alimentacyjny, tj. krewnym w linii prostej (rodzice, dzieci, dziadkowie, wnuki) oraz rodzeństwu (art. 128 k.r.o.), powinowatym (art. 144 k.r.o.), przysposobionemu albo przysposabiającemu (art. 125 § 1 k.r.o.; obowiązek alimentacyjny ciąży również na małżonkach, małżonkach w separacji oraz małżonkach rozwiedzionych [zob. art. 27, art. 60, art. 61^4, art. 21 w związku z art. 60 k.r.o.], lecz ze względu na brzmienie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. w przypadku zawarcia związku małżeńskiego świadczenie nie przysługiwało; podkreślić należy, że zgodnie z wprowadzonym do systemu prawa na mocy ustawy zmieniającej art. 16a u.ś.r. pozostawanie w związku małżeńskim nie stanowi przeszkody w uzyskaniu specjalnego zasiłku opiekuńczego, przysługuje on także opiekunowi faktycznemu dziecka (osobie, która opiekując się dzieckiem, wystąpiła do sądu o przysposobienie tego dziecka; art. 17 ust. 1 u.ś.r.), a od 1 stycznia 2013 r. również osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną z dzieckiem (art. 17 ust. 1 u.ś.r.). Osoba, nad którą opieka jest sprawowana, mogła być zarówno dzieckiem, jak i osobą dorosłą, i nie musiała być członkiem rodziny osoby sprawującej opiekę (tak np. w sytuacji opiekuna faktycznego dziecka, czy małżonka rozwiedzionego).

Po spełnieniu przez osobę sprawującą opiekę warunków niepodejmowania zatrudnienia lub rezygnacji z niego oraz niepobierania świadczeń zastępujących dochody (art. 17 ust. 1 i ust. 5 u.ś.r.), a przez osobę wymagającą opieki warunku legitymowania się stosownym orzeczeniem o niepełnosprawności, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego można było uzyskać na czas nieokreślony, chyba że orzeczenie o niepełnosprawności lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności zostało wydane na czas określony, wówczas świadczenie było ustalane na okres do ostatniego dnia miesiąca, w którym upływał termin ważności orzeczenia (art. 24 ust. 4 u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2010 r.).

Ponadto, jak wspomniano wcześniej, na podstawie art. 13 pkt 1 lit c ustawy zmieniającej z 2009 r., 1 stycznia 2010 r. uchylono kryterium dochodowe warunkujące do tej pory nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

4. Ustawa o świadczeniach rodzinnych dyferencjuje sytuację prawną opiekunów osób niepełnosprawnych rezygnujących bądź niepodejmujących zatrudnienia ze względu na konieczność opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Rekonstruując owo różnicowanie, należy sięgnąć do uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej, która nadała art. 17 ust. 1b oraz art. 16a ust. 2 u.ś.r. kontestowaną treść. Kwestionowane przepisy zostały wprowadzone do u.ś.r. na mocy ustawy zmieniającej, której celem była „racjonalizacja zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.) poprzez dostosowanie rozwiązań systemowych do potrzeb społecznych związanych z polityką rodzinną i możliwości finansowych państwa" (druk sejmowy nr 724/VII kad.). Odnosząc się do odmiennego uregulowania sytuacji prawnej beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku pielęgnacyjnego projektodawcy ustawy wyjaśnili, że: „Wprowadzenie takiego rozwiązania jest uzasadnione tym, że pierwszeństwo w obowiązku alimentacyjnym wobec osoby niepełnosprawnej mają osoby spokrewnione z nią w pierwszym stopniu (art. 132 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego) przed osobami spokrewnionymi w stopniu dalszym. Dla osób, o których mowa powyżej zachowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego uzależnione zostało od daty powstania niepełnosprawności (do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia) osoby wymagającej opieki, z uwagi na fakt,

że osoby takie są z reguły niesamodzielne ekonomicznie z powodu kontynuacji nauki i niepodejmowanie aktywności zawodowej. Natomiast osoby dorosłe, których niepełnosprawność nie powstała w okresie nauki, z reguły były samodzielne i miały możliwość wypracowania własnych źródeł dochodu (emerytura, renta), co pozwala im na sfinansowanie lub współfinansowanie opieki, bez konieczności dodatkowego wsparcia ze strony budżetu państwa" (uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej druk sejmowy nr 724/VII kad.). W innym miejscu uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej, przedstawiając regulację dotyczącą kryterium dochodu warunkującego uzyskanie specjalnego zasiłku opiekuńczego, wyjaśnia się: „Konieczne bowiem było rozróżnienie składu rodziny dla osoby, która nie osiągnęła pełnoletności (małoletniego) i osoby pełnoletniej, ze względu na inną sytuację rodzinną i finansową takich osób i różne składy rodziny pozostające, co do zasady, we wspólnym gospodarstwie" (*ibidem*). Powyższa teza jest także adekwatna dla wyróżnienia dwóch rodzajów świadczeń z tytuł opieki nad niepełnosprawnym.

Przywołane w projekcie ustawy zmieniającej „dostosowanie" sprowadziło się do wygaszenia wszystkich decyzji ustalających prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, ze skutkiem *ex nunc,* tj. z datą wejścia w życie ustawy zmieniającej (art. 11 ust. 3 ustawy zmieniającej) i do przemodelowania przesłanek nabycia tego świadczenia (m.in. przez dodanie ust. 1b do art. 17 u.ś.r.), w konsekwencji czego doszło do ograniczenia kręgu podmiotów do niego uprawnionych.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 grudnia 2013 r. (sygn. akt K 27/13) art. 11 ust. 1 i ust. 3 ustawy zmieniającej został uznany za sprzeczny z art. 2 Konstytucji. Wspomniane orzeczenie nie wpływa na możliwość dokonania konstytucyjnej oceny zakwestionowanej przez wnioskodawcę regulacji, bowiem na kanwie tamtej sprawy Trybunał nie wypowiadał się co do konstytucyjności przesłanek nabycia świadczeń opiekuńczych *pro futuro.*

W dniu 4 kwietnia 2014 r. Sejm, na 65. posiedzeniu, przyjął ustawę o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (dalej: ustawa o wypłacie zasiłków), która ma wykonać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 grudnia 2013 r. w sprawie o sygn. akt K 27/13. Ze względu na to, że Senat nie wniósł do niej poprawek, ustawę przekazano Prezydentowi RP do podpisu. Zgodnie z art. 2 ustawy o wypłacie zasiłków: „Zasiłek dla opiekuna przysługuje osobie, jeżeli decyzja o przyznaniu jej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wygasła z mocy prawa na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych

oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548 oraz z 2013 r., poz. 1557) z dniem 1 lipca 2013 r.". Zasiłek dla opiekuna przysługuje również osobom, które spełniły warunki do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego określone w u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2012 r. (art. 2 ust. 2 ustawy o wypłacie zasiłków).

Ponadto przesłanką warunkującą nabycie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego jest rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki. Tymczasem do nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wymagane było (i jest) niepodejmowanie lub rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki. Trybunał Konstytucyjny wskazywał z wyroku w sprawie o sygn. akt K 27/13, że przesłanka rezygnacji z zatrudnienia będzie wykładana wąsko (czyli z wykluczeniem objęcia nią sytuacji niepodejmowania pracy). Jednakże, trzeba zauważyć, że ustawodawca, w perspektywie podobnego charakteru świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego, dostrzegł problem omawianego kryterium, dyskryminującego opiekunów osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność dotknęła po ukończeniu przez nich wieku wskazanego w art. 17 ust. 1b u.ś.r. Nierówność ta zostanie wkrótce zniwelowana, bowiem na mocy art. 17 ustawy o wypłacie zasiłków, w art. 16a ust. 1 u.ś.r. zostanie wprowadzona przesłanka niepodejmowania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, w rezultacie czego przesłanki warunkujące nabycie specjalnego zasiłku opiekuńczego będą analogiczne jak w wypadku świadczenia pielęgnacyjnego (różnica będzie związana wyłącznie z przesłanką sformułowaną w art. 17 ust. 1b u.ś.r.).

5. Uwzględniając powyższe – zważywszy uchwalone i czekające na podpis Prezydenta RP zmiany – można mówić o czterech kategoriach osób, które nabyły prawo do świadczenia z uwagi na sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny (osoby zobowiązane do alimentacji):

1) osoby, którym ze względu na spełnianie nowych kryteriów nadal przysługuje świadczenie pielęgnacyjne oraz osoby, które w przyszłości spełnią warunki uzyskania tego świadczenia;
2) osoby, którym nie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, gdyż opiekują się osobą inną niż osoba, której niepełnosprawność powstała nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia, i które

spełniają przesłanki warunkujące nabycie specjalnego zasiłku opiekuńczego;

3) osoby, które otrzymują zasiłek dla opiekuna, to jest osoby, które były uprawnione (uzyskały świadczenie pielęgnacyjne przed 1 stycznia 2013 r. oraz mogły uzyskać takie świadczenie, gdyż spełniały warunki) i nie uzyskały świadczenia pielęgnacyjnego albo specjalnego zasiłku opiekuńczego;
4) osoby, którym nie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne i które nie spełniają przesłanek warunkujących nabycie specjalnego zasiłku opiekuńczego, to jest osoby, które opiekują się niepełnosprawnym, którego niepełnosprawność powstała po 1 stycznia 2013 r., po ukończeniu 18/25 roku życia i który nie może uzyskać specjalnego zasiłku opiekuńczego ze względu na kryterium dochodowe.

A zatem, uwzględniając wskazane wyżej planowane zmiany prawa, ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego nastąpiło jedynie na przyszłość. Ze względu na zakres zmiany (wprowadzenie nowych kryteriów), można nawet przyjąć, że ustawodawca wprowadził nowe typy świadczeń: świadczenie pielęgnacyjne oraz specjalny zasiłek opiekuńczy, przy czym to pierwsze jest bardziej korzystne.

Korzystniejsze ukształtowanie sytuacji beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego wobec osób uprawnionych do specjalnego zasiłku opiekuńczego polega na wyższej kwocie świadczenia oraz na (co do zasady) nieokreślonym czasie trwania uprawnienia. Natomiast beneficjenci świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego znajdują się w korzystniejszej sytuacji wobec osób nieuprawnionych do świadczenia ze względu na przekroczenie wskazanego w ustawie progu dochodowego.

6. Sejm stoi na stanowisku, że w obszarze swobody regulacyjnej prawodawcy leży kwestia ukształtowania formy i zakresu świadczeń socjalnych, realizujących konstytucyjne obowiązki roztoczenia opieki nad rodziną, macierzyństwem i rodzicielstwem (art. 18 Konstytucji), pomocy osobom niepełnosprawnym w zabezpieczeniu egzystencji (art. 69 Konstytucji) oraz uwzględnianiu w polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny (art. 71 ust. 1 Konstytucji). Ustawodawca jest konstytucyjnie uprawniony do ukształtowania zgodnie z aktualnie prowadzoną

polityką (urzeczywistniając powyżej wskazane obowiązki konstytucyjne), m.in. rodzaju świadczeń, warunków ich uzyskania, a także wysokości. Jest także konstytucyjnie dopuszczalne dokonanie modyfikacji systemu pomocy. Zmiana może polegać przykładowo na obniżeniu wysokości świadczenia, nadaniu mu innego charakteru (np. niepieniężnego), a także zawężeniu kręgu uprawnionych, z czym wiązać się musi pozbawienie niektórych dotychczasowych świadczeniobiorców ich uprawnień, np. ze względu na zły stan finansów państwa. Parlament jest także uprawniony do zmiany systemu pomocy poprzez zwiększenie jej skali i przyznanie wyodrębnionej grupie osób najbardziej potrzebujących, przy jednoczesnym zachowaniu ogólnej puli środków budżetowych na tym samym poziomie, z czym wiązać się musi ograniczenie zakresu podmiotowego świadczeń względem pozostałych. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego konieczne jest wówczas „wyrównanie praw utraconych" (wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem) i wprowadzenie mechanizmów dostosowawczych dla osób pozbawionych praw podmiotowych (wyrok TK z 27 czerwca 2006 r., sygn. akt K 16/05). Jak wskazano powyżej, przedmiotu kontroli w niniejszym postępowaniu nie stanowi zachowanie standardu konstytucyjnego przy zmianie systemu świadczeń socjalnych, lecz uregulowanie systemu świadczeń na przyszłość.

W wyroku z 5 grudnia 2013 r. (sygn. akt K 27/13) „Trybunał Konstytucyjny potwierdził dotychczasowe stanowisko, że ustawodawca ma co do zasady dużą swobodę regulacyjną stanowienia unormowań dotyczących polityki gospodarczej i społecznej, w tym określania rodzajów poszczególnych świadczeń oraz przesłanek ich przyznawania. Na ustawodawcy ciąży także powinność przyjęcia rozwiązań optymalnych z punktu widzenia potrzeb obywateli, korzystnych dla nich w możliwe wysokim stopniu. Reguła ta intensyfikuje się w wypadku instytucji pomocy społecznej, które – inaczej niż świadczenia o charakterze ubezpieczeniowym – nie są oparte na zasadzie wzajemności, lecz stanowią formę redystrybucji dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa (taki charakter ma świadczenie pielęgnacyjne). Dokonując wyboru określonego systemu tzw. osłony socjalnej, ustawodawca realizuje dyrektywy konkretnej polityki społecznej, za której efekty ponosi ostatecznie odpowiedzialność polityczną przed wyborcami. Możliwości jego decyzji są przy tym – co oczywiste – limitowane zasobnością budżetu, strukturą wydatków oraz rozkładem priorytetów w realizacji celów społeczno-gospodarczych.

Z perspektywy kognicji sądu konstytucyjnego pierwszoplanowe znaczenie ma jednak to, że granice swobody regulacyjnej determinują przede wszystkim normy konstytucyjne, które wyznaczają ustawodawcy nieprzekraczalne ramy rozstrzygnięć merytorycznych (zob. orzeczenie TK z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7, oraz wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; 26 lutego 2003 r., sygn. K 1/01; 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1; 30 października 2007 r., sygn. P 28/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 109)".

7. Artykuł 69 Konstytucji zobowiązuje ustawodawcę do udzielania niepełnosprawnym pomocy w obszarach wskazanych w tym przepisie. Zdaniem Sejmu, pomoc tę można świadczyć w sposób pośredni, poprzez pomoc osobom roztaczającym opiekę nad niepełnosprawnymi. Odejść należy zatem od stanowiska prezentowanego przez wnioskodawcę, że istotą świadczenia pielęgnacyjnego jest wyłącznie wsparcie finansowe świadczeniobiorcy (wniosek, s. 11). Przyjęcie prezentowanego przez grupę posłów założenia oznaczałoby także, że art. 69 Konstytucji byłby wzorcem nieadekwatnym dla zaskarżonych regulacji. Podobne stanowisko przyjął Trybunał Konstytucyjny wobec świadczenia poprzedzającego świadczenie pielęgnacyjne: „Nie ulega wątpliwości, że choć zasiłek stały nominalnie przysługiwał opiekunowi, to realną korzyść odnosił z niego podopieczny, który w ten sposób miał zapewnioną opiekę osoby bliskiej. Korzyść odnosiło również państwo, bo zapewniając osobie potrzebującej pomocy opiekę członka rodziny, nie musiało organizować tejże opieki w innych formach" (wyrok TK z 15 listopada 2006 r., sygn. akt P 23/05; zob. także wyrok TK z 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07). A zatem, skoro pierwotnym celem świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego jest wsparcie osób niepełnosprawnych (np. zagwarantowanie im opieki i pomocy innej osoby w procesie leczenia, rehabilitacji i edukacji), dopuszczalnym jest powiązanie przesłanek uzyskania świadczenia i jego wysokości ze zdefiniowaną potrzebą osoby niepełnosprawnej, np. stopniem niepełnosprawności, lub też wyodrębnieniem grup niepełnosprawnych (osób opiekujących się nimi), których sytuację prawną, zgodnie z aksjologią konstytucyjną, ustawodawca może kształtować w sposób bardziej korzystny, np. kombatantów.

Ustawodawca wskazał powód, dla którego nastąpiło odmienne ukształtowanie świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego. Jest nim sytuacja niepełnosprawnego (bycie dzieckiem) w momencie powstania niepełnosprawności.

Niepełnosprawne osoby niepełnoletnie „są niesamodzielne ekonomicznie" i same nie mogą przyczyniać się do kompensacji utraty zarobków opiekuna. Zdane są zatem wyłącznie na pomoc państwa. Natomiast osoby, które stały się niepełnosprawne będąc już osobami dorosłymi, często w podeszłym wieku, „z reguły były samodzielne i miały możliwość wypracowania własnych źródeł dochodu (emerytura, renta), co pozwala im na sfinansowanie lub współfinansowanie opieki, bez konieczności dodatkowego wsparcia ze strony budżetu państwa". System prawa sprzyja, aby pracujące osoby dorosłe w momencie powstania niepełnosprawności uzyskały z tego tytułu świadczenie emerytalno-rentowe. Kryterium zróżnicowania w grupie podmiotów podobnych będzie zatem powstanie niepełnosprawności w czasie, w którym niepełnosprawny był dzieckiem, a co za tym idzie nie mógł ubezpieczyć się (społecznie) od niepełnosprawności.

Wyodrębnienie dzieci, jako grupy osób, których pozycja prawna jest korzystniejsza od innych osób, znajduje swoje uzasadnienie w aksjologii konstytucyjnej. Zgodnie z art. 68 ust. 3 ustawy zasadniczej: „Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, [...] osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku", a art. 72 Konstytucji nakłada na Rzeczpospolitą Polską obowiązek ochrony praw dziecka. Także w czasie stanu wojennego i wyjątkowego ustawa ograniczająca prawa i wolności nie może ograniczać praw rodziny i dziecka (art. 48 i art. 72 Konstytucji). Ponadto, zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy zasadniczej, władze publiczne są zobowiązane udzielić matce po urodzeniu dziecka szczególnej pomocy. Sejm stoi na stanowisku, że ustawodawca realizuje wartości konstytucyjne nie tylko wtedy, gdy, jak w przypadku badanych regulacji, zapewnia pomoc i ochronę niepełnosprawnym, ale także wówczas, gdy na preferencyjnych warunkach kształtuje pozycję prawną niepełnosprawnych dzieci.

Tym samym istotą zróżnicowania sytuacji prawnej osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego jest stworzenie regulacji korzystniejszej dla niepełnosprawnych dzieci, lub szerzej – dla ich rodzin.

Słusznie wskazuje Prokurator Generalny, iż wniosek o uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego nie musi zostać złożony w okresie niepełnoletniości/pobierania nauki przez niepełnosprawne dziecko (pismo PG z 3 kwietnia 2014 r., s. 17), a beneficjenci wskazani w art. 17 ust. 1 u.ś.r. mogą uzyskać świadczenie „[...] po raz pierwszy po wielu latach od ukończenia pełnoletniości przez osobę niepełnosprawną

[u której niepełnosprawność powstała do 18/25 roku życia – uwaga własna]". Jednakże nieracjonalne byłoby twierdzenie, iż niepełnoletnie dzieci legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji, zostaną objęte opieką dopiero po wielu latach od momentu powstania niepełnosprawności. A zatem możliwość wystąpienia z wnioskiem o świadczenie pielęgnacyjne także po uzyskaniu pełnoletniości przez niepełnosprawne dziecko wynika z zakładanej przez ustawodawcę wymianę ról wśród osób uprawnionych do uzyskania świadczenia, przede wszystkim rodziców. Jest bowiem pożądane z punktu widzenia realizacji wartości wskazanych w art. 18, art. 32 i art. 33 ustawy zasadniczej, aby rodzice/osoby zobowiązane do alimentacji, mogły dzielić pracę zawodową i opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem miedzy siebie. Innymi słowy, podjęcie się opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem przez jednego z rodziców, najczęściej matkę, nie może wykluczyć, aby w przyszłości inna osoba z rodziny (zobowiązana do alimentacji), np. ojciec, podjął się opieki. Wymienność ról jest także z tego powodu pożądana, iż horyzont czasowy opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem jest znaczny i może wielokrotnie przekraczać czas opieki nad niepełnosprawnym, którego niepełnosprawność powstała w okresie po uzyskaniu pełnoletniości. Ograniczenie możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego do momentu ukończenia przez niepełnosprawnego 18 lat przekreśliłoby lub co najmniej znacznie uszczupliło ww. wymienność ról. Argument przedstawiony w piśmie Prokuratora Generalnego nie może zatem przesądzać o niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b u.ś.r.

8. Jak powyżej wyjaśniono, Trybunał Konstytucyjny odnosił się już do zagadnienia kręgu osób uprawnionych do świadczenia za opiekę nad niepełnosprawnym. Istotny z punktu widzenia niniejszej sprawy jest wyrok z 15 listopada 2006 r. (sygn. akt P 23/05),w którym Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił m.in., że: „Niewątpliwie z konstytucyjnej zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa należących do określonej kategorii. Nie ulega też kwestii, że relewantnymi cechami wspólnymi opiekunom, których dotyczy art. 27 ust. 1-3, i opiekunom tym przepisem nieobjętym są po pierwsze – sprawowanie opieki nad dzieckiem (także dorosłym) wymagającym stałej pielęgnacji, po wtóre

– niepodejmowanie z tego powodu pracy i po trzecie – osiąganie przez rodzinę niskich dochodów. Trybunał Konstytucyjny dostrzega i docenia działalność rodzin zastępczych, a ich wspieranie przez państwo uznaje za właściwe i słuszne. Nie może jednak nie dostrzec, że na tym tle odmowa wsparcia osobom bliskim – rodzeństwu czy dziadkom – podważa racjonalność ustawodawcy". Powyżej przedstawiony pogląd sąd konstytucyjny podtrzymał w wyroku z 18 lipca 2008 r. (sygn. akt P 27/07): „Podobnie, jak w wypadku oceny konstytucyjnej art. 27 ust. 1-3 ustawy o pomocy społecznej, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, będącym przedmiotem zaskarżenia, mamy do czynienia z pominięciem legislacyjnym, zawężającym – w sposób niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji – krąg osób uprawnionych do nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Zaskarżony art. 17 ust. 1 ustawy pomija bowiem możliwość nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby rezygnujące z aktywności zawodowej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, wobec którego obciążone są obowiązkiem alimentacyjnym".

Zdaniem Sejmu, z powyższego wywodu sądu konstytucyjnego wynika, iż nie jest konstytucyjnie dopuszczalne takie zróżnicowanie sytuacji prawnej osób zobowiązanych do alimentacji wobec niepełnosprawnego, podejmujących się opieki nad niepełnosprawnym i rezygnujących w tym celu z pracy zarobkowej, poza kryterium dochodowym, które ukształtuje sytuację prawną tych osób w ten sposób, że świadczenie z tytułu opieki nad niepełnosprawnym uzyskiwać będą wyłącznie rodzice, natomiast inne osoby zobowiązane do alimentacji takiego świadczenia otrzymać nie będą mogli. Jednakże w niniejszej sprawie zróżnicowanie wśród osób uzyskujących pomoc finansową z tytuł opieki nad niepełnosprawnym polega na odmiennym ukształtowaniu wysokości świadczenia dla dwóch grup beneficjentów. Wyższe świadczenie przysługuje opiekunom dzieci niepełnosprawnych (których niepełnosprawność powstała przed 18/25 rokiem życia). Nie dochodzi zatem do wyłączenia uprawnionych do podjęcia opieki od prawa do świadczenia, za wyjątkiem akceptowanego przez sąd konstytucyjny kryterium dochodowego. A zatem ww. linia orzecznicza Trybunału jest nieadekwatna dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy i nie może przesądzać o niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b u.ś.r.

9. Odstępstwo od zasady równości jest dopuszczalne, jeżeli dyferencjacja odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej, wprowadzenie nowych regulacji ustawowych miało na celu korzystniejsze uregulowanie sytuacji dzieci niepełnosprawnych, to jest osób, których niepełnosprawność powstała w chwili, gdy były niesamodzielne finansowo, a także zapewnienie bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, tak aby środki wydatkowane w ramach pomocy społecznej docierały do najbardziej potrzebujących.

Wartością konstytucyjną mającą uzasadniać odstępstwo od zasady równości wobec prawa było więc wskazane powyżej korzystniejsze ukształtowanie sytuacji niepełnosprawnych dzieci (w szerszej grupie wszystkich niepełnosprawnych), albo –innymi słowy – mniej korzystne określenie pozycji prawnej osób, które były (mogły być) aktywne zawodowo i „wypracowały" (mogły wypracować) jedno ze świadczeń emerytalno-rentowych. Ponadto, wartością, która uzasadnia zróżnicowanie kwot specjalnego zasiłku opiekuńczego i świadczenia pielęgnacyjnego, polegające na niezrównaniu wysokości zasiłku do poziomu wypłacanego świadczenia pielęgnacyjnego, było także dążenie do zachowania równowagi budżetowej i zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa. Tym samym stwierdzić trzeba, że regulacja art. 17 ust. 1b u.ś.r. realizuje inną wartość konstytucyjną, uzasadniającą odstąpienie od zasady równości.

Uzależnienie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, które ma w sposób bardziej korzystny ukształtować pozycję dzieci niepełnosprawnych, od momentu powstania niepełnosprawności, jest także rozwiązaniem racjonalnym. Realizuje bowiem założony przez ustawodawcę cel, a mianowicie opiekunowie dzieci niepełnosprawnych otrzymują wyższe świadczenie.

Zdaniem Sejmu, badany przepis spełnia również test proporcjonalności. Ze względu na ograniczone zasoby budżetowe, wsparcie finansowe dla wszystkich osób opiekujących się niepełnosprawnymi na zadowalającym tych ostatnich poziomie, najprawdopodobniej nie jest możliwe. Istotne jest wskazanie, że w świecie otwartych gospodarek i globalizacji podwyższanie dochodów państwa napotyka na faktyczne ograniczenia. Nie jest zatem możliwe dopasowanie dochodów państwa przez pryzmat jego pożądanych (oczekiwanych przez beneficjentów systemu

socjalnego) wydatków. Zmiany mogą zostać dokonane przede wszystkim poprzez inny podział wydatków. Znajduje się on jednak w sferze swobody ustawodawcy, który realizując przyjętą i zaakceptowaną w wyborach politykę społeczno-gospodarczą, podejmuje decyzje o priorytetach dokonywanych wydatków. A zatem, zdaniem Sejmu art. 17 ust. 1b u.ś.r., odmiennie regulujący sytuację prawną osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne i beneficjentów specjalnego zasiłku opiekuńczego, spełnia test racjonalności, proporcjonalności i realizuje inne wartości konstytucyjne, w tym sprawiedliwości społecznej.

10. Odnosząc się do zagadnienia konstytucyjności art. 16a ust. 2 u.ś.r. trzeba wskazać co następuje. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej: „Od 1 stycznia 2010 r. liczba osób ubiegających się o świadczenie pielęgnacyjne gwałtownie rośnie, z uwagi na zniesienie kryterium dochodowego warunkującego prawo do świadczenia pielęgnacyjnego (w 2011 r. liczba osób uprawnionych zwiększyła się o 100%)" (uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, druk sejmowy nr 724/VII kad., s. 2).

W oparciu o dane, zgodnie z którymi 83% osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego po 2010 r. stanowią osoby inne niż rodzice dzieci niepełnosprawnych pobierający świadczenie pielęgnacyjne (*ibidem*), oraz o szacunki zakładające dynamikę wzrostu liczby beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego, co spowoduje dalsze zwiększenie wydatków budżetowych (*ibidem*, s. 14), przyjęto koncepcję, która zakłada ograniczenie zakresu podmiotowego świadczenia pielęgnacyjnego.

Z tego względu, na mocy ustawy zmieniającej ograniczono krąg podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego tylko do osób sprawujących opiekę nad osobą, której niepełnosprawność powstała do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia (dodany ustawą zmieniającą art. 17 ust. 1b u.ś.r.) i jednocześnie wprowadzono nowy rodzaj świadczenia opiekuńczego – specjalny zasiłek opiekuńczy, który został zaadresowany do opiekunów pozostałych osób niepełnosprawnych (dodany ustawą zmieniającą art. 16a u.ś.r.).

11. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w cytowanym powyżej wyroku o sygn. akt K 27/13 „[...] Dokonując wyboru określonego systemu tzw. osłony

socjalnej, ustawodawca realizuje dyrektywy konkretnej polityki społecznej, za której efekty ponosi ostatecznie odpowiedzialność polityczną przed wyborcami. Możliwości jego decyzji są przy tym – co oczywiste – limitowane zasobnością budżetu, strukturą wydatków oraz rozkładem priorytetów w realizacji celów społeczno-gospodarczych". W innym miejscu wskazał, że: „Doskonalenie mechanizmów administracyjnych jest oczywiście ze wszech miar pożądane, powinno być stałą troską władz publicznych i z tej perspektywy jako *ratio legis* przyjętych regulacji jest także niekontrowersyjne". Sejm podtrzymuje swój pogląd, iż ustawodawca jest uprawniony do nowego ukształtowania systemu świadczeń rodzinnych, w tym do wyłączenia pewnych grup osób (*pro futuro*) z kręgu beneficjentów pomocy państwa.

12. Nabycie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego zostało uzależnione od spełnienia kryterium dochodowego, które ze swej istoty wyłącza określoną grupę osób zobowiązanych do alimentacji, podejmujących się opieki (w uproszczeniu) nad niepełnosprawnym dorosłym i rezygnujących z tego powodu z pracy zarobkowej.

Należy wskazać, że specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje, gdy łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na jedną osobę nie przekroczy kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłku rodzinnego dla rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym, czyli 623 zł (art. 16a ust. 2 u.ś.r.). Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej: „Zmiana dotycząca wprowadzenia kryterium dochodowego przy ustalaniu specjalnego zasiłku opiekuńczego, stanowiącego łączny dochód dwóch rodzin, tj. rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki, związana jest z koniecznością wprowadzenia możliwie najbardziej racjonalnych zasad przyznawania tego świadczenia. Branie pod uwagę dochodów obu rodzin umożliwia ustalenie faktycznej sytuacji finansowej osoby pobierającej specjalny zasiłek opiekuńczy, gdyż nierzadko zdarza się sytuacja, w której osoba sprawująca opiekę jest *de facto* na utrzymaniu osoby wymagającej opieki i pozostaje z nią w jednym gospodarstwie domowym. Wprowadzona została również specjalna definicja rodziny osoby wymagającej opieki, z uwzględnieniem wieku tej osoby. Konieczne bowiem było rozróżnienie składu rodziny dla osoby, która nie osiągnęła pełnoletniości (małoletniego) i osoby pełnoletniej, ze względu na inną sytuację rodzinną i finansową takich osób i różne składy rodziny pozostające, co do zasady, we wspólnym gospodarstwie. Wiąże się to z koniecznością ustalenia dochodu

w sposób jak najbardziej odpowiadający rzeczywistości. Jeżeli osoba wymagająca opieki jest pod opieką opiekuna prawnego lub została umieszczona w rodzinie zastępczej nie powinno brać się pod uwagę dochodów jej rodziny (w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych) ponieważ *de facto* osoba ta nie jest na utrzymaniu tej rodziny. [...] W związku z powyższym wprowadzenie sposobu obliczania dochodu zgodnie z zasadami przedstawionymi powyżej wydaje się najpełniej oddawać rzeczywisty stan faktyczny, na podstawie którego miałoby być ustalane prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego. Jednocześnie należy zauważyć, że nie będzie to *novum* ustawowe, a jedynie powrót do sprawnie działającego rozwiązania systemowego" (uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, druk sejmowy nr 724/VII kad., s. 2).

Jakkolwiek uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej nie zawiera szczegółowego odniesienia do przesłanek przyjęcia jako kryterium dochodowego, od którego uzależnione jest nabycie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego, kwoty, jaką ustawodawca ustanowił kryterium dochodowym nabywania świadczeń z u.ś.r. przez rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym, to można, zdaniem Sejmu, zasadnie wnioskować, że ustawodawca dostrzegł pewną analogię w sytuacji wymienionych beneficjentów świadczeń rodzinnych (opieka nad osobą niepełnosprawną oraz wychowywanie dziecka niepełnosprawnego) i z tego względu zdecydował się na recypowanie do przesłanek nabycia specjalnego zasiłku opiekuńczego kryterium dochodowego wyższego niż wynikające z art. 5 ust. 1 u.ś.r.

13. Podstawowym problemem jaki wyłania się z uzasadnienia wniosku i pisma uzupełniającego jest odpowiedź na pytanie o zasadność i sprawiedliwość zastosowania kryterium dochodowego jako warunku przyznawania świadczeń, które dzieli opiekunów osób niepełnosprawnych na dwie grupy – tych, którym będzie przysługiwał specjalny zasiłek opiekuńczy i podmioty pozbawione prawa do tego świadczenia, ze względu na przekroczenie progu dochodowego.

Jak wynika z wcześniejszych ustaleń, ustawa zmieniająca miała na celu zracjonalizowanie wydatków z budżetu państwa i objęcie systemem świadczeń opiekuńczych wyłącznie podmiotów, których sytuacja życiowa tego wymaga. Z tego względu zaostrzono przesłanki nabycia świadczenia pielęgnacyjnego oraz wprowadzono do systemu prawa nowe świadczenie opiekuńcze – specjalny zasiłek opiekuńczy.

Sejm pragnie zauważyć, że rekonstruując *ratio legis* specjalnego zasiłku opiekuńczego, grupa posłów zwraca uwagę, że jest on świadczeniem, wprowadzonym do systemu prawa na mocy ustawy zmieniającej „w celu finansowego wsparcia podmiotów, które wskutek tej nowelizacji zostały pozbawione prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z art. 17 u.ś.r." (pismo uzupełniające, s. 3).

W opinii Sejmu, po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 grudnia 2013 r., w którym Trybunał stwierdził niekonstytucyjność art. 11 ust. 1 i ust. 3 ustawy zmieniającej (przewidujących wygaszenie z mocy prawa decyzji o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego), *ratio* istnienia specjalnego zasiłku opiekuńczego zyskało nieco inną perspektywę oceny. Przedmiotowego świadczenia nie można bowiem zasadnie kwalifikować jako substytutu utraconego świadczenia pielęgnacyjnego. Osoby, które utraciły świadczenie pielęgnacyjne na mocy derogowanych przepisów ustawy zmieniającej, odzyskają je mocą ustawy o wypłacie zasiłków. Tym samym, jak powyżej wyjaśniono, instytucję specjalnego zasiłku opiekuńczego oraz przesłanki jego nabycia należy postrzegać jako *novum* legislacyjne, stosowane *pro futuro*.

Analiza postanowień art. 16a u.ś.r. prowadzi do wniosku, że dostęp do specjalnego zasiłku opiekuńczego limitowany jest dwoma kryteriami: podmiotowym i dochodowym.

Pierwsze z nich wyznacza krąg osób, które mogą być beneficjentami tego świadczenia i należą do niego osoby, na których zgodnie z przepisami k.r.o. ciąży obowiązek alimentacyjny i które rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad członkiem rodziny legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, albo orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Nie jest ono kwestionowane.

Druga przesłanka odnosi się do progu dochodowego, po przekroczeniu którego specjalny zasiłek opiekuńczy nie przysługuje. Ustawodawca zadecydował, że warunek progu dochodowego jest spełniony, jeżeli łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na jedną

osobę nie przekroczy kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłku rodzinnego dla rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym, czyli 623 zł (art. 16a ust. 2 u.ś.r.).

14. Zdaniem Sejmu, w perspektywie celu analizowanego nowego świadczenia opiekuńczego dopuszczalnym kryterium zróżnicowania sytuacji prawnej opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy zrezygnowali z tego tytułu z pracy zarobkowej, jest nieprzekroczenie progu dochodowego.

Po pierwsze, celem ustawy zmieniającej było ograniczenie liczby podmiotów uprawnionych do świadczeń opiekuńczych i tym samym ochrona budżetu państwa przed nadmiernym obciążeniem.

Ustawodawca, o czym była mowa wcześniej, ograniczył więc możliwość korzystania ze świadczenia pielęgnacyjnego tylko do opiekunów osób niepełnosprawnych, które z uwagi na wiek powstania niepełnosprawności nie były w stanie wypracować dochodu w postaci renty bądź emerytury i z tego względu nie mogą partycypować w kosztach opieki. Dla opiekunów innych osób niepełnosprawnych zaadresowano nowe świadczenie – specjalny zasiłek opiekuńczy. Konsekwentnie w swoich działaniach racjonalizujących wydatki z budżetu, ustawodawca wyszedł z założenia, że skoro osoby niepełnosprawne, których opiekunowie są uprawnieni do specjalnego zasiłku opiekuńczego przez pewien czas były aktywne zawodowo, to funkcjonują w systemie świadczeń emerytalno-rentowych i mogą po części ponosić koszty związane z opieką nad nimi i z tego względu limitował dostęp do specjalnego zasiłku opiekuńczego przez wskazanie kryterium dochodowego. Zabieg ten służy bowiem wyodrębnieniu grupy opiekunów osób niepełnosprawnych, których dochód łącznie z dochodem osoby niepełnosprawnej jest na tyle niski, że uzasadnia włączenie ich do systemu pomocy finansowanej z budżetu państwa.

Z powyższego wynika, że wprowadzenie przesłanki progu dochodowego można bezdyskusyjnie ocenić jako instrument służący realizacji celów ustawy zmieniającej (ograniczenie wydatków budżetowych).

Po drugie, wprowadzenie przesłanki progu dochodowego odpowiada *ratio* u.ś.r., w której ustawa zmieniająca pomieściła kontestowany przepis.

Zgodnie z utrwalonym poglądem doktryny, instytucja świadczeń rodzinnych, w tym opiekuńczych, należy do dziedziny prawa zabezpieczeń społecznych. Jej wyodrębnienie wiąże się z problemem ryzyka socjalnego określanego jako

niedostatek dochodu na osobę bądź zwiększone wydatki pielęgnacyjne. Z perspektywy systemu zabezpieczenia społecznego istotna jest odpowiedź na pytanie, kto ma ponosić ciężar łagodzenia skutków tego ryzyka: jednostka czy państwo? Jak wskazuje się w literaturze, dawną koncepcję „płacy rodzinnej", a więc ustalania takiego poziomu dochodu z tytułu zatrudnienia, aby starczył na godziwą egzystencję – jako pełną wad ekonomicznych i społecznych – zastąpiono rozłożeniem ciężarów na ogół pracodawców w formie ubezpieczenia rodzinnego. Obecnie, również w prawie międzynarodowym i unijnym, odchodzi się od koncepcji ubezpieczenia rodzinnego na rzecz idei solidarności narodowej w kwestii świadczeń rodzinnych, przejawiającej się w upowszechnieniu świadczeń rodzinnych finansowanych z budżetu państwa (zob. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 308-309, 311).

Ustawa o świadczeniach rodzinnych mianem „zasiłku" określa trzy rodzaje świadczeń: 1) zasiłek rodzinny, którego przeznaczeniem, jest „częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka" (art. 4 ust. 1 u.ś.r.); 2) zasiłek pielęgnacyjny przyznawany w celu „częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji" (art. 16 u.ś.r.) oraz 3) specjalny zasiłek opiekuńczy, którego celu ustawodawca nie precyzuje, wskazując w komu i w jakich okolicznościach przysługuje. Jednocześnie trzeba przypomnieć, że nazwa świadczenia pielęgnacyjnego została *expressis verbis* doprecyzowana za pomocą dodania do niej frazy „z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej" (art. 17 ust. 1 *ab initio* u.ś.r.), w wypadku specjalnego zasiłku opiekuńczego u.ś.r. wskazuje jedynie, że jest on „specjalny", bo przyznawany w szczególnych okolicznościach, co ma go odróżniać od „zwykłego" zasiłku rodzinnego uregulowanego w art. 4 u.ś.r.

Należy zauważyć, że ziszczenie się przesłanek warunkujących nabycie specjalnego zasiłku opiekuńczego aktualizuje ryzyko niedostatku, mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której zmniejszenie dochodu w związku z rezygnacją z zatrudnienia powiązane jest z jednoczesnym niedostatkiem wypracowanych środków własnych osoby niepełnosprawnej.

Jak wyjaśniał Trybunał Konstytucyjny, świadczenie pielęgnacyjne „w istocie miało [...] charakter kompensacyjny; zapewniało pomoc państwa dla osoby zdolnej do pracy, lecz – z jej własnego wyboru – niezatrudnionej i niewykonującej innej pracy zarobkowej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym

bliskim" (zob. wyroki TK z: 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07 i 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07). Teza ta jest adekwatna także do specjalnego zasiłku pielęgnacyjnego, jednakże nie wynika z niej, iż specjalny zasiłek pielęgnacyjny musi w pełni kompensować utracony zarobek. Jak powyżej wskazano, stanowi on (także) pomoc finansową państwa świadczoną z budżetu państwa osobom, które na skutek rezygnacji z pracy w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym bliskim, znalazły się w niedostatku. Tym samym pomoc państwa, zgodnie ze standardem konstytucyjnym, nie musi (a ze względu na „rzadkość" zasobów budżetowych nawet nie powinna) być świadczona osobom, których sytuacja finansowa jest, z punktu widzenia kryterium niedostatku, zadowalająca.

Po trzecie, określony w ustawie sposób ustalania progu dochodowego świadczy o racjonalnym działaniu ustawodawcy. Poziom progu dochodowego został ustalony kwotowo, na podstawie badań budżetów rodzinnych, jako społecznie akceptowany próg dochodu, poniżej którego znajduje się ryzyko niedostatku dochodu na osobę w rodzinie. Ponieważ dochód na osobę w wielu rodzinach wynosi mniej niż ustawowe kryterium dochodu, więc jest to, jak zauważa doktryna, „zjawisko masowe i względnie trwałe, poddające się odpowiedniej kalkulacji finansowej i operacji rozłożenia ciężaru na właściwą wspólnotę ryzyka" (J. Jończyk, *op. cit.*, s. 310). Zdaniem doktryny „jest to doniosły element omawianego socjalnego ryzyka, bo wskazuje on jednoznacznie, że przedmiotem ochrony nie jest rodzina (ani bliżej nieokreślone potrzeby rodziny), lecz właśnie ryzyko niedostatku dochodu" (*ibidem*, s. 313).

Jednocześnie Sejm ma świadomość, że problem kryteriów przyznawania świadczeń rodzinnych jest od dawna przedmiotem politycznej debaty między zwolennikami oficjalnej polityki socjalnej ochrony ryzyka rodzinnego, a osobami popierającymi politykę prorodzinną, które postulują, aby świadczenia przyznawać bez względu na dochód w rodzinie w przeliczeniu na osoby.

Podsumowując należy stwierdzić, że ustawodawca, decydując się na zastosowanie kryterium dochodowego, jako przesłanki przyznania specjalnego zasiłku opiekuńczego, postąpił zgodnie z podstawowymi zasadami prawa zabezpieczeń społecznych. Celem specjalnego zasiłku opiekuńczego nie jest wsparcie wszystkich opiekunów osób niepełnosprawnych, ale jedynie tych znajdujących się w trudnej sytuacji, czyli najbardziej potrzebujących. Jest to świadczenie o charakterze pomocowym.

15. Z tej perspektywy warto przyjrzeć się przesłankom, jakie przyświecały ustawodawcy przy ustaleniu kryterium dochodowego warunkującego nabycie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego. Przede wszystkim, jak wskazano powyżej, odsyłając w zakresie wysokości progu dochodowego do art. 5 ust. 2 u.ś.r., ustawodawca wskazał na dochód liczony dla rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym, który nie może przekroczyć 623 zł miesięcznie na członka rodziny.

Próg dochodowy stanowiący kryterium przy przyznawaniu świadczeń rodzinnych jest ustalany na podstawie specjalistycznych badań, a więc opiera się na uzasadnionych, racjonalnych przesłankach.

16. W ocenie Sejmu, przyjęcie kryterium dochodowego jako przesłanki nabycia prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego uzasadnione jest także innymi wartościami konstytucyjnymi. Po pierwsze, w perspektywie zasady pomocy osobom niepełnosprawnym, która jest wzorcem związkowym w niniejszej sprawie, należy zauważyć, że art. 69 Konstytucji stanowi o obowiązku pomocy osobom niepełnosprawnym w zabezpieczaniu minimum egzystencji. Trzeba z tego względu podkreślić, że kryteria dochodowe warunkujące dostępność świadczeń na podstawie u.ś.r. są ustanowione na poziomie wyższym niż potrzeby egzystencjalne. Zatem ustawodawca wspiera w tym aspekcie osoby niepełnosprawne z większą niż wymagana konstytucyjnie intensywnością.

Po drugie przyjęcie kryterium dochodowego jest uzasadnione interesami budżetu państwa. Wnioskodawca wyjaśnia: „Waga oraz interes, któremu mają służyć oszczędności (tj. interesowi finansowego państwa), jest diametralnie niższa od wagi interesów osób, których niepełnosprawność powstała po ukończeniu osiemnastego roku życia bądź w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej po ukończeniu dwudziestego piątego roku życia oraz ich opiekunów. Odmowa pomocy w zaspokajaniu potrzeb egzystencjonalnych nie może być w tym przypadku usprawiedliwiona koniecznością wprowadzenia mechanizmów oszczędnościowych w budżecie państwa" (wniosek, s. 11). Sejm nie podziela tego poglądu grupy posłów. Realność świadczeń socjalnych, w tym świadczeń z tytułu opieki nad osobą niepełnosprawną, zależy od stanu finansów państwa. Jak już wskazano, ze względu na ograniczone zasoby budżetowe nie jest możliwe ukształtowanie ww. zasiłków na poziomie zgodnym z oczekiwaniami ich wszystkich beneficjentów. W sytuacji otwartej

gospodarki, podnoszenie dochodów państwa napotyka na rynkowe ograniczenia (przenoszenie się przedsiębiorstw do krajów z niższymi obciążeniami podatkowymi, „ucieczka" osób fizycznych od opodatkowania). Oczywistym jest, że poszerzanie kręgu osób uprawnionych powoduje albo konieczność zwiększenia nakładów budżetowych, albo obniżenie świadczeń. Ustawodawca zdecydował się na podwyższenie wysokości świadczeń, a zatem utrzymanie (a zgodnie z prognozami przedstawianymi w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą – zwiększenie) liczby świadczeniobiorców, byłoby możliwe wyłącznie w sytuacji znacznego zwiększenia nakładów finansowych państwa. Trzeba jednakże pamiętać, że budżet państwa od wielu lat wykazuje deficyt (nadwyżkę wydatków nad dochodami), a aktualnie Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu.

Zauważyć trzeba, że Trybunał Konstytucyjny negatywnie ustosunkował się do labilności legislacji dotyczącej przesłanek świadczenia pielęgnacyjnego (wyrok TK z 5 grudnia 2013 r., sygn. akt K 27/13). Teza ta z pewnością jest adekwatna do wszystkich świadczeń z tytułu opieki nad osobą niepełnosprawną, gdyż słabe zdolności adaptacyjne osób niepełnosprawnych wymagają kwalifikowanej stabilności prawa. Ustawodawca, w poczuci odpowiedzialności, nie powinien zatem, korzystając z chwilowej koniunktury gospodarczej, rozszerzać zakresu beneficjentów ponad miarę, tylko po to, aby w niedalekiej przyszłości, wobec spowolnienia gospodarczego, ograniczać liczbę uprawnionych.

17. Nie można bagatelizować faktu, że z nadesłanego w niniejszej sprawie pisma Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 27 grudnia 2013 r.; nr DSR-III-071-1-3-LS/3/13, który oceniał, czy derogacja trybunalska zaskarżonych przepisów będzie wiązać się ze skutkami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawie budżetowej wynika, że w następstwie stwierdzenia niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b u.ś.r. grupa podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego może liczyć około 142 000 osób, co wiązałoby się z dodatkowymi kosztami dla budżetu państwa w wysokości 1271,4 mln zł rocznie. Natomiast uznanie za niekonstytucyjny art. 16a ust. 2-5 u.ś.r. oznaczałoby zniesienie kryterium dochodowego, co w konsekwencji rozszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do specjalnego zasiłku opiekuńczego skutkowałoby wygenerowaniem dodatkowych kosztów dla budżetu na poziomie 1100 mln zł rocznie.

Jednocześnie warto dodać, że z uwagi na to, iż znaczna część podmiotów mających prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, w warunkach eliminacji przesłanki wynikającej z art. 17 ust. 1b u.ś.r., wybrałaby świadczenie pielęgnacyjne oraz uwzględniając zaprogramowany wzrost wysokości tej formy wsparcia państwa z 620,00 zł miesięcznie do, począwszy od 1 stycznia 2016 r., 1300,00 zł miesięcznie, nieprzewidziane wydatki z budżetu nie będą stanowić sumy przywołanych kwot, lecz znacznie przewyższą zakładane, niekorzystne dla planu finansowego państwa, prognozy.

Z tego względu, wprowadzenie i utrzymanie kryterium dochodowego trzeba pozytywnie ocenić z perspektywy zabezpieczenia budżetu państwa przed nadmiernymi, nieracjonalnymi wydatkami.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że jedną z wartości chronionych przez ustawę zasadniczą, istotną również w kontekście spraw związanych z zabezpieczeniem społecznym, jest równowaga budżetowa, określana niekiedy jako równowaga finansów publicznych (zob. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04; 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05; 5 września 2006 r., sygn. akt K 51/05; 30 października 2007 r., sygn. akt P 36/06; 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 7/08; 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09). Za uznaniem tej równowagi za wartość konstytucyjną przemawia przede wszystkim zasada dobra wspólnego, proklamowana w art. 1 ustawy zasadniczej (wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. akt P 24/10).

Także w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt K 27/13 Trybunał Konstytucyjny uznał, „że – co do zasady – również beneficjenci świadczeń pielęgnacyjnych powinni liczyć się z tym, że w warunkach recesji gospodarczej lub długotrwałych niekorzystnych trendów demograficznych, w sytuacji gdy spadają wpływy do budżetu państwa, władza publiczna może być zmuszona zmienić obowiązujące regulacje prawne na ich niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych. Wszyscy obywatele, adekwatnie do swojej sytuacji finansowej i ekonomicznej, powinni bowiem partycypować w niezbędnych procesach sanacyjnych, ponosić ich ciężar i w ten sposób przyczyniać się do naprawy finansów publicznych, których równowaga także jest dobrem chronionym konstytucyjnie".

Sejm podziela pogląd sformułowany przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 19 kwietnia 2011 r. (sygn. akt P 41/09), wedle którego „Określenie, czy rozważana pomoc – z punktu widzenia potrzeb recypientów świadczeń rodzinnych – udzielana jest na zadowalającym poziomie, zawsze może stanowić przedmiot kontrowersji. W tym względzie nie należy jednak zapominać o konieczności realizacji przez państwo innych obowiązków wynikających z Konstytucji, nie mniej ważnych jak udzielanie pomocy rodzinom znajdującym się w potrzebie, które to obowiązki wymagają zazwyczaj istotnych nakładów finansowych, jak i o z założenia ograniczonych możliwościach budżetowych państwa. Ustalenie hierarchii poszczególnych zadań określonych w ustawie zasadniczej, a tym samym sposobu dysponowania środkami budżetowymi, w zależności od zmieniających się okoliczności życia społecznego, należy przede wszystkim do ustawodawcy".

W tym względzie należy uznać, że kontestowane kryterium dochodu jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, bowiem uprawnienie jednostki w otrzymaniu świadczenia ze strony państwa zostało skorygowane o dobro ogółu, jakim jest budżet państwa. Trybunał Konstytucyjny, ustalając w swoim orzecznictwie znaczenie terminu „sprawiedliwość społeczna", odwołuje się bowiem nie tylko do treści art. 2 Konstytucji, ale także do Preambuły (gdzie wyrażona jest zasada solidarności z innymi) oraz art. 1, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli". Sprawiedliwość społeczna jest więc określana przez Trybunał „jako czynnik prowadzący do słusznego lub inaczej sprawiedliwego wyważenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki" (wyroki TK z: 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98 i 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/05).

Bez wątpienia utrzymywanie modelu permisywnej dostępności do świadczeń rodzinnych, mogłoby w rezultacie doprowadzić do dalszego ograniczania zakresu zabezpieczenia społecznego, spowodowanego pogorszeniem się stanu finansów państwa.

18. Jednocześnie Sejm pragnie zwrócić uwagę na to, że Trybunał Konstytucyjny w swojej dotychczasowej działalności orzeczniczej zachował powściągliwość w ocenie celowości analizowanej instytucji (kryterium dochodowego). Ustawodawcy przysługuje bowiem swoboda w wyborze form i zakresu pomocy

przyznawanej osobom niepełnosprawnym (art. 69 w zw. z art. 81 Konstytucji). W wypowiedziach TK ugruntowany został pogląd, zgodnie z którym „w sferze polityki ekonomiczno-społecznej państwa swoboda ustawodawcy jest znacznie większa niż w innych sferach stosunków społecznych. Wiąże się z tym również możliwość dokonywania częstszych zróżnicowań, stanowiących wyjątki od zasady równości określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji" (wyrok TK z 18 stycznia 2011 r., sygn. akt P 44/08; wyroki TK z: 9 maja 2005 r., sygn. akt SK 14/04; 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 9/05; 19 grudnia 2007 r., sygn. akt K 52/05; 26 października 2010 r., sygn. akt K 58/07).

Nie ulega wątpliwości, że regulacja art. 16a ust. 2 u.ś.r. pozostaje w związku z treścią konstytucyjnego prawa do pomocy osobom niepełnosprawnym, będącego prawem socjalnym

Na marginesie trzeba dodać, że formy pomocy świadczonej przez państwo na rzecz osób niepełnosprawnych nie wyczerpują się w u.ś.r., dla przykładu można wskazać także rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm., dalej: u.p.s), które przewidują przyznanie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych lub posiłku osobom, m.in. ze względu na niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych (art. 51 ust. 1 u.p.s.).

19. W tych okolicznościach należy przede wszystkim dokonać oceny, czy wprowadzone względem opiekunów osób niepełnosprawnych różnicowanie można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo od zasady równości jest bowiem dozwolone, jeżeli dyferencjacja odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Jak wyjaśniono powyżej, w świetle uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej należy wnioskować, że wprowadzenie nowych regulacji ustawowych miało na celu zapewnienie bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, tak aby środki wydatkowane w ramach pomocy społecznej docierały do najbardziej potrzebujących.

Wartością konstytucyjną mającą uzasadniać odstępstwo od zasady równości wobec prawa było więc dążenie do zachowania równowagi budżetowej i zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa. Jest to niewątpliwie istotna

wartość konstytucyjna, która upoważnia do dyferencjacji pozycji podmiotów.

Badana regulacja spełnia także kryterium racjonalności. Zastosowane kryterium zróżnicowania jest obiektywne i doprowadziło do zakładanego celu. Wprowadzenie kryterium dochodu, jako warunku uzyskania zasiłku, niewątpliwie dało rezultat w postaci ograniczenia liczby podmiotów uprawnionych do świadczeń z tytułu opieki nad osobą niepełnosprawną i w ten sposób – pośrednio – zatrzymania rosnących wydatków w budżecie państwa, pozwalając na lepszą alokację środków pomocowych.

Jak powyżej wskazano, Sejm nie podziela poglądu wnioskodawcy, iż wyznaczenie kręgu uprawnionych do świadczeń z tytułu opieki nad niepełnosprawnymi nie może brać pod uwagę potrzeb budżetu państwa (wniosek, s. 11). Realność wypłaty wszystkich świadczeń socjalnych, w tym rodzinnych, zależy bowiem od stanu finansów państwa. Niezgodne natomiast z zasadą sprawiedliwości społecznej byłoby trwałe finansowanie potrzeb budżetowych kosztem zadłużenia państwa. Sejm uznaje zatem wprowadzenie kryterium dochodowego za proporcjonalny środek dyferencjacji grupy podmiotów podobnych.

20. Podkreślić należy, że od 1 listopada 2012 r. wysokość świadczenia pielęgnacyjnego wzrosła (zob. § 2 pkt 11 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). Prawodawca, przyjmując ustawę zmieniającą, zdecydował się na utrzymanie nowej wysokości świadczeń z tytułu opieki nad niepełnosprawnymi, przy czym poziom świadczeń z tytułu opieki nad niepełnosprawnymi dziećmi nadal rośnie. Tym samym wszystkie osoby uprawnione do którychkolwiek świadczeń z tytułu opieki nad niepełnosprawnymi (świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego oraz zasiłku dla opiekuna) zostały postawione przez ustawodawcę w bardziej korzystnej sytuacji, niż przed 1 listopada 2012 r. Jedynie skala podwyżki została zróżnicowana. Grupa osób opiekujących się niepełnosprawnymi dziećmi znajduje się w bardziej korzystnej sytuacji niż pozostali świadczeniobiorcy. Warto także zauważyć, że wnioskodawca nie kwestionuje samej wysokości progu dochodowego (art. 623 zł), jako zbyt niskiego. Zagadnienie to pozostaje zatem poza zakresem analizy.

21. Celem kompletności analizy, Sejm pragnie wskazać, że w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej trwają prace nad kompleksową reformą systemu świadczeń opiekuńczych. Przygotowywany projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (nr UD132) przewiduje między innymi likwidację specjalnego zasiłku opiekuńczego i odstąpienie od kryterium wieku powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki jako przesłanki nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Świadczenie to będzie kierowane do wszystkich osób opiekujących się niepełnosprawnym członkiem rodziny, jednak poziom wsparcia finansowego będzie różny, w zależności od stopnia niesamodzielności osoby niepełnosprawnej.

22. Uwzględniając wcześniejsze rozważania, należy stwierdzić, że art. 16 ust. 2 oraz art. 17 ust. 1b u.ś.r. **są zgodne** z art. 32 ust. 1 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, oraz w związku z art. 69 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Ewa Kopacz