

RCL.DPiO 5604-114/14

ANALIZA

**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 21 PAŹDZIERNIKA 2014 R., SYGN. AKT K 38/13**

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 października 2014 r. pod poz. 1443.

2. Sentencja orzeczenia:

W niniejszym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456, 1623 i 1650 oraz z 2014 r. poz. 559 i 567) w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Mając na uwadze, że art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, zwanej dalej „ustawą o świadczeniach rodzinnych”, uznany został za niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności – przepis ten nie utracił mocy obowiązującej z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Niemniej jednak z tym dniem, tj. 23 października 2014 r., obalone zostało domniemanie konstytucyjności normy wywiedzionej z art. 17 ust. 1b ww. ustawy, w zakresie wskazanym w sentencji wyroku.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Zgodnie z ustawą o świadczeniach rodzinnych, w obowiązującym stanie prawnym system tych świadczeń obejmuje zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, świadczenia opiekuńcze, w tym: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy i świadczenie pielęgnacyjne, a także zapomogę wypłacaną przez gminy, na podstawie art. 22a, oraz jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka (art. 2). W ramach ustawy o świadczeniach rodzinnych, wsparcie przez władze publiczne osób niepełnosprawnych następuje poprzez pomoc finansową w postaci zasiłku pielęgnacyjnego – przyznanego samej osobie niepełnosprawnej, a także w postaci dwóch świadczeń przeznaczonych dla osób sprawujących opiekę nad najbliższymi osobami niepełnosprawnymi, mianowicie specjalnego zasiłku opiekuńczego (art. 16a) oraz świadczenie pielęgnacyjne (art. 17). Powyższe regulacje stanowią jeden z elementów wykonania nałożonego w art. 69 Konstytucji, na władze publiczne, obowiązku pomocy osobom niepełnosprawnym w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.

Na podstawie art. 16a ustawy o świadczeniach rodzinnych, specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny zgodnie z przepisami ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, a także małżonkom, jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Przedmiotowy zasiłek uzależniony jest od spełnienia kryterium dochodowego liczonego w odniesieniu do łącznego dochodu rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki, i przysługuje w wysokości 520 złotych miesięcznie.

Z kolei świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje matce albo ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka, osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 135, z późn. zm.) oraz innym osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem:

konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Od 1 stycznia 2015 r. świadczenie pielęgnacyjne przysługuje w wysokości do 1200 złotych, i począwszy od 1 stycznia 2016 r. wzrośnie do 1300 złotych.

Kryterium decydującym o przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego jest kryterium wieku powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki. Bowiern zgodnie z art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia 18 roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25 roku życia.

Przedmiotowe kryterium, zawarte w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych poddane zostało krytycznej ocenie Trybunału Konstytucyjnego pod kątem zachowania zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji nakazuje jednakowe traktowanie wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną), czyli według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny, czy naruszona została tak rozumiana zasada równości należy uwzględnić to, czy w danym wypadku istnieje cecha wspólna uzasadniająca podobne traktowanie adresatów danej normy prawnej. „Następnie należy ustalić kryterium, według którego podmioty te zostały różnie potraktowane, oraz rozważyć, czy to odmienne traktowanie jest uzasadnione, a przyjęte kryterium adekwatne i racjonalne”¹⁾.

Oczywiście zasada równości nie ma charakteru absolutnego, albowiem dopuszczalne jest odmienne traktowanie adresatów norm prawnych odznaczających się cechami wspólnymi w przypadku, gdy odstępstwa od zasady równości: mają charakter relewantny – pozostają w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służą realizacji tego celu i treści, są proporcjonalne – waga interesu naruszonego przez nierówne traktowanie podmiotów podobnych, musi być zbilansowana z interesami, którym służy owo nierówne traktowanie, uzasadnione są innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi, stanowiącymi podstawę dla odmiennego traktowania

¹⁾ Wyrok TK z 19 lutego 2013 r., sygn. P 14/11.

podmiotów podobnych. Innymi słowy, jak podkreśla się w orzecznictwie, charakter zasady równości nie wyklucza, że za zgodne z Konstytucją uznane zostanie odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Jest to bowiem możliwe, w sytuacji kiedy w sposób jasny i nie budzący żadnych wątpliwości zostanie sformułowane kryterium, na podstawie którego dokonuje się tego zróżnicowania²⁾.

Trybunał Konstytucyjny badając zaskarżoną regulację (art. 17 ust. 1b), wskazał, iż w jej obrębie grupę podmiotów podobnych tworzą osoby obowiązane alimentacyjnie, jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad najbliższą osobą niepełnosprawną³⁾. Niemniej jednak zastrzegł on, że „w tak określonej grupie podmiotów dopuszczalne jest odmienne traktowanie osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi dziećmi”, możliwość taką wywodząc m.in. z art. 68 ust. 3 Konstytucji, odnoszącego się do obowiązku zapewnienia przez władze publiczne szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom. Trybunał podkreślił również, że Konstytucyjne gwarancje ochrony praw dziecka przez władze publiczne wynikają także z w art. 72 Konstytucji oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji, na podstawie którego dzieci objęte zostały ochroną państwa w ramach pomocy rodzinom, szczególnie tym znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej.

W ocenie Trybunału, powyższe regulacje konstytucyjne uprawniają do wniosku, iż w świetle ustawy zasadniczej rodzinę stanowi „każdy trwały związek dwóch lub więcej osób, składający się z co najmniej jednej osoby dorosłej i dziecka, oparty na więzach emocjonalnych, prawnych, a przeważnie także i na więzach krwi. (...) wychowywanie i utrzymywanie dzieci jest podstawowym i niezbędnym wyznacznikiem pojęcia rodziny oraz determinuje sposób rozumienia pozostałych pojęć zastosowanych w art. 71 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji”. Powyższe legitymuje zatem ustawodawcę do ukształtowania w różny sposób przesłanek świadczenia pielęgnacyjnego dla osób niepodjmujących bądź rezygnujących z pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem oraz nad niepełnosprawną osobą dorosłą. W konsekwencji w świetle zasady równości dopuszczalne jest stosowanie kryterium wieku powstania niepełnosprawności osoby niepełnosprawnej, w celu zróżnicowania reguł wypłacania świadczeń dla tych osób, które sprawują opiekę nad niepełnosprawnymi dziećmi oraz niepełnosprawnymi dorosłymi.

Dlatego też jak podkreślił Trybunał, przesłanka określona w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych nie narusza zasady równości w takim zakresie, w jakim stanowi

²⁾ Wyrok TK z dnia 24 maja 2012 r., sygn. P 12/10

³⁾ Por. wyrok TK z 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07.

podstawę różnicowania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego według wspomnianego uprzednio podziału na dwie kategorie opiekunów, tj. opiekunów niepełnosprawnych dzieci i opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych.

Problem konstytucyjny dostrzeżony przez Trybunał Konstytucyjny na gruncie art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, dotyczył raczej kwestii reguł przyznawania prawa do świadczeń opiekuńczych opiekunom dorosłych osób niepełnosprawnych. Osoby rezygnujące bądź niepodjemujące pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad najbliższą dorosłą osobą niepełnosprawną mogą być potraktowane w odmienny sposób – z punktu widzenia przyznania prawa do świadczeń opiekuńczych – w zależności od wieku powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki. Bowiem w przypadku gdy opiekun (np. matka albo ojciec) rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym synem lub córką w wieku 30 lat, których niepełnosprawność powstała przed osiągnięciem pełnoletności (w wypadku nauki w szkole lub w szkole wyższej nie później niż do ukończenia 25 roku życia), to nabędzie on prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Natomiast w sytuacji takich samych opiekunów oraz ich dorosłego syna lub córki, których niepełnosprawność powstała już po osiągnięciu pełnoletności (w wypadku nauki w szkole lub w szkole wyższej po ukończeniu 25 lat), świadczenie pielęgnacyjne nie będzie im w ogóle przysługiwało. W tym przypadku opiekunowie mogą ubiegać się o specjalny zasiłek opiekuńczy, pod warunkiem że nie przekroczą limitu dochodu, o którym mowa w art. 16a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Wskazane wyżej odmienne ukształtowanie sytuacji prawnej opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych następuje wtedy, gdy niepełnosprawne dziecko wymagające opieki staje się niepełnosprawną osobą dorosłą wymagająca opieki, a zatem zmienia się jej status i nie może być już ona zaliczona do kategorii dzieci w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zamiana statusu przez osobę wymagającą opieki, zdaniem Trybunału, sprawia, że od tego momentu możemy mówić wyłącznie o jednej grupie podmiotów podobnych, którą tworzą opiekunowie dorosłych osób niepełnosprawnych.

Jednak, mimo powyższej zmiany statusu osoby niepełnosprawnej ustawodawca, na podstawie art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, w dalszym ciągu zaliczył opiekuna takiej osoby do grupy beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego, dopuszczając do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej w obrębie kategorii opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Tym samym jak podkreślił Trybunał, kryterium identyfikacji beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego w brzmieniu wprowadzonym w ww. przepisie

doprowadziło do niekonstytucyjnego zróżnicowania w obrębie prawa do świadczeń opiekuńczych przyznawanych opiekunom dorosłych osób niepełnosprawnych.

Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie wypowiedział się w kwestii możliwości przyjęcia przez ustawodawcę odmiennych zasad przyznawania świadczeń opiekuńczych względem opiekunów niepełnosprawnych dzieci. Niemniej jednak, takie rozstrzygnięcie musi być konsekwentne, zaś w sytuacji zmiany statusu osoby niepełnosprawnej „ustawodawca powinien w jednakowy sposób kształtować sytuację prawną osób, które rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym, którego wiek nie pozwala na zaliczenie go do tej kategorii podmiotów (do kategorii dzieci)”.

Z racji powyższego, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad dorosłą osobą niepełnosprawną ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w niniejszym wyroku, jego skutkiem jest stwierdzenie, że opiekunowie dorosłych osób niepełnosprawnych muszą być przez ustawodawcę traktowani, jako podmioty należące do tej samej klasy. Ustawodawca nie może traktować ich w sposób odmienny od opiekunów osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność powstała do ukończenia 18. roku życia, lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia.

Niniejszy wyrok nie doprowadził do uchylecia art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ponadto z uwagi na treść art. 190 ust. 4 Konstytucji nie skutkuje on uchYLENIEM decyzji przyznających świadczenia. W ocenie Trybunału, stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 17b ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych nie skutkuje również wykreowaniem „prawa” do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa. Zatem przywrócenie stanu konstytucyjności i doprowadzenie do równego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych może nastąpić wyłącznie poprzez podjęcie niezwłocznych działań ustawodawczych, zwłaszcza „biorąc pod uwagę skutki społeczne rozstrzygnięć podejmowanych w badanej materii”.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

W uzasadnieniu do analizowanego wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż „nie

podważył założenia, że okres życia, w którym pojawia się niepełnosprawność, może mieć związek z oceną posiadania przez daną osobą majątku pozwalającego na samodzielne zapewnienie sobie godziwej egzystencji”. Jednak zakwestionowany mechanizmy, który różnicował sytuację prawną opiekunów w zależności od momentu powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki, jako istotnego kryterium regulacji prawnej, jak zaznaczył Trybunał, doprowadził do niczym nieuzasadnionego rozróżnienia w obrębie tej samej grupy podmiotów podobnych – opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Ustawodawca chcąc wprowadzić zróżnicowany poziom świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych zobowiązany jest precyzyjnie określić racjonalne przesłanki, od których uzależni to zróżnicowanie. Niemniej jednak wyjść powinien od jednakowego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych „niezależnie od istniejącego już w ustawie preferencyjnego traktowania opiekunów niepełnosprawnych dzieci”.

Trybunał nie przesądził także, jaki model ustalenia świadczeń dla opiekunów osób niepełnosprawnych należy przyjąć, pozostawiając w tej materii swobodę ustawodawcy. Warunkiem jest jednak ustanowienie takich rozwiązań prawnych, które zapewnią równe traktowanie tym opiekunom. Rozwiązania te powinny uwzględnić również „możliwości finansowania świadczeń z budżetu państwa, jak i uszanować poprawnie nabyte prawa osób, które korzystają obecnie ze świadczeń w zaufaniu do państwa”.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Mając na uwadze, że niniejszy wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie doprowadził do uchylecia art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, konieczne jest pilne podjęcie prac legislacyjnych, które przywrócą stan konstytucyjności, doprowadzając do równego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych.

Regulacje wdrażające analizowany wyrok Trybunał będą musiał uwzględnić, z jednej strony, podkreślany przez Trybunał brak konstytucyjnego uzasadnienia dla zasadniczego zróżnicowania uprawnień w obrębie kategorii opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, w tym w zakresie wysokości przysługujących świadczeń. Z drugiej zaś strony fakt, iż Trybunał nie wyeliminował kategorycznie możliwości posługiwania się kryterium wieku, w którym powstała niepełnosprawność, w celu zróżnicowania poziomu świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Możliwość powołania się na kryterium wieku

powstania niepełnosprawności uzależniona jest jednak od pobocznego charakteru tego kryterium, i podporządkowania go raczej ocenie możliwości finansowych dorosłej osoby niepełnosprawnej.

Jak podkreśla się w wyroku, w przypadku takiego rozwiązania, to ocena faktycznej sytuacji finansowej potencjalnych beneficjentów świadczenia opiekuńczego powinna być istotnym kryterium jego przyznania. Natomiast znaczenie kryterium wieku, w którym powstała niepełnosprawność ma znaczenie o tyle, że osoba dorosła, której niepełnosprawność powstała w dzieciństwie miała najczęściej znacznie mniejsze możliwości wypracowania własnych źródeł dochodu, a co za tym idzie finansowania lub współfinansowania opieki, niż dorosła osoba niepełnosprawna, której niepełnosprawność powstała po 18 roku życia (w okresie nauki po 25 roku życia), a zatem jako osoba z reguły samodzielna mogła ona gromadzić środki finansowe na przyszłość.

W kontekście wprowadzanych rozwiązań projektodawca musi liczyć się także z koniecznością poszanowania praw nabytych przez opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, którzy dotychczas spełniali kryterium identyfikacji beneficjentów określone w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, i nabyli prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Ponadto nowe rozwiązania powinny uwzględnić podkreślane wielokrotnie przez Trybunał uzasadnienie dla przyjęcia odmiennych zasad przyznawania świadczeń opiekuńczych dla opiekunów niepełnosprawnych dzieci.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Podmiotem właściwym w zakresie objętym tym wyrokiem jest Minister Pracy i Polityki Społecznej.

3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Obecnie trwają prace analityczne nad projektem ustawy, mającym na celu wykonanie przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

wykonujący obowiązki
DYREKTORA
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
dr Jacek Krawczyk