



**BIURO  
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa,

2015 -07- 07

**Zespół Prawa Pracy  
i Zabezpieczenia Społecznego**

**III.053.1.2015.JA**

**Pan Mirosław Sobolewski  
Przewodniczący Rady  
Przedstawicieli  
Stowarzyszenie Opiekunów Osób  
Niepełnosprawnych STOP  
WYKLUCZENIOM**

**stopwykluczeniom@gmail.com**

Szanowny Panie!

Z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich, w nawiązaniu do wcześniejszej korespondencji w sprawie związanej z wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego o syg. akt K 38/13, uprzejmie informuję, iż Rzecznik otrzymał odpowiedź z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej - kopia pisma z dnia 22 czerwca 2015 r. DSR-II.071.1.2.2015.AB w załączeniu.

Mając na uwadze treść przedstawionych wyjaśnień pragnę Pana zapewnić, iż sytuacja opiekunów osób z niepełnosprawnością pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika, jednakże ze względu na trwające prace legislacyjne aktualnie Rzecznik nie widzi podstaw do kolejnych działań w tym obszarze.

Załącznik 1

Z poważaniem

mgr Agnieszka Jarzębska

Główny specjalista



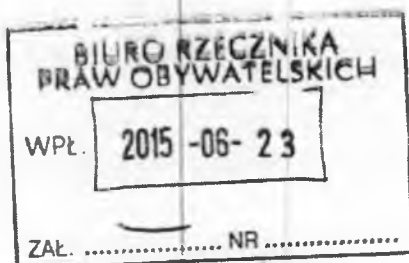
MINISTER  
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ



RPW/39473/2015 P  
Data: 2015-06-23

Warszawa, dnia 22 czerwca 2015 r.

DSR-II.071.1.2.2015.AB



Pani

Irena Lipowicz

Rzecznik Praw Obywatelskich

*Szanowna Pani Minister,*

Odpowiadając na pismo z dnia 18 maja 2015 r., znak: III.7064.100.2015.JA, dotyczące wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13, uprzejmie informuję:

Przygotowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, przedmiotem którego są zmiany zasad przyznawania świadczeń opiekuńczych, stanowi przede wszystkim realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. (sygn. akt K 38/13) oraz wyroku z dnia 18 listopada 2014 r. (sygn. akt SK 7/11).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 października 2014 r. (sygn. akt K 38/13) orzekł, że art. 16a ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114), zgodnie z którym prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego uzależnione jest od spełnienia kryterium dochodowego, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 69 Konstytucji RP.

Ponadto, Trybunał Konstytucyjny w ww. wyroku orzekł, że art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny, w powyższym wyroku zawarł następujące wskazania skierowane do ustawodawcy:

**Kryterium dochodowe, jako podstawowe kryterium warunkujące dostęp do świadczeń z budżetu państwa.**

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do powyższego wyroku, podkreślił, że stosowanie kryterium dochodowego w odniesieniu do osób pobierających świadczenia opiekuńcze jest zgodne z Konstytucją ponieważ umożliwia skierowanie pomocy państwa do osób znajdujących się w trudnej sytuacji majątkowej. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył przy tym, „że istotnym kryterium przyznania świadczeń powinna być w każdym wypadku ocena faktycznej sytuacji finansowej ich potencjalnych beneficjentów”. Podkreśla to dodatkowo pomocniczy charakter wsparcia udzielanego przez całe społeczeństwo w formie świadczeń opiekuńczych dla opiekunów osób niepełnosprawnych.

Ponadto, oceniając zgodność z Konstytucją zastosowania przez ustawodawcę kryterium dochodowego (od spełnienia, którego uzależniona jest pomoc ze strony państwa w postaci specjalnego zasiłku opiekuńczego), Trybunał Konstytucyjny wyraźnie podkreślił, że takie rozwiązanie, tj. kryterium dochodowe, jest „proporcjonalne i racjonalne”. Odnosi się bowiem do „tej wartości konstytucyjnej, jaką stanowi zachowanie równowagi budżetowej oraz właściwego stanu finansów publicznych”.

**Jednakowe traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych.**

W powyższym wyroku, Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że odmienne kształtowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego (w zależności od tego w jakim wieku powstała niepełnosprawność osoby wymagającej opieki), jest niezgodne z Konstytucją RP. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca powinien w jednakowy sposób traktować opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych.

**Preferencyjne traktowanie opiekunów niepełnosprawnych dzieci (granica wieku osoby niepełnosprawnej powinna warunkować, czy jest to dziecko czy osoba dorosła).**

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do ww. wyroku, stwierdził, że ustawodawca może jednak odmiennie ukształtować warunki przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego dla osób, które sprawują opiekę nad niepełnosprawnymi dziećmi. Trybunał wyraźnie stwierdził, że zastosowanie takiej przesłanki jest dopuszczalne. Zdaniem Trybunału, można więc odmiennie ukształtować reguły wypłacania świadczeń dla tych osób, które sprawują opiekę nad niepełnosprawnymi dziećmi, w stosunku do osób opiekujących się osobami dorosłymi.

Opisując skutki powyższego wyroku, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ustawodawca za punkt wyjścia musi zatem przyjąć jednakowe traktowanie opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych niezależnie od preferencyjnego traktowania opiekunów niepełnosprawnych dzieci. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że na poziomie konstytucyjnym, podstawę szczególnego traktowania dzieci stanowi m.in. art. 68 ust. 3 oraz art. 72 Konstytucji. Dzieci objęte są ochroną państwa w ramach pomocy rodzinom, szczególnie tym znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej.

#### **Ochrona praw nabytych.**

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wskazał również, że realizacja powyższego wyroku wymaga podjęcia odpowiednich działań ustawodawczych. Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, że ustawodawca ma w tej kwestii pewien margines swobody. Powinien jednak uwzględnić „zarówno możliwości finansowania świadczeń z budżetu państwa, jak i uszanować poprawnie nabyte prawa osób, które korzystają obecnie ze świadczeń w zaufaniu do państwa”.

Natomiast w wyroku z dnia 18 listopada 2014 r. (sygn. akt SK 7/11), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 114), w brzmieniu obowiązującym do 13 października 2011 r., w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzicowi (opiekunowi faktycznemu), który rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy, nad niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji, gdy drugi z rodziców (opiekunów faktycznych) ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP.

Uwzględniając wskazania Trybunału Konstytucyjnego dotyczące konieczności:

- 1) stosowania kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń opiekuńczych,
- 2) równego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych,
- 3) preferencyjnego traktowania opiekunów niepełnosprawnych dzieci,
- 4) ochrony praw nabytych, osób obecnie korzystających z systemu świadczeń opiekuńczych

– skierowany w dniu 13 marca 2015 r. do uzgodnień, konsultacji i opiniowania projekt ustawy przewiduje następujące rozwiązania:

Ad. 1.

Proponuje się wprowadzenie kryterium dochodowego, jako podstawowego warunku przyznania prawa do nowego świadczenia pielęgnacyjnego. Wysokość progu dochodowego ma wynosić miesięcznie 1000 zł netto na osobę w rodzinie i jest wyższa od obecnie obowiązującego kryterium dochodowego przy specjalnym zasiłku opiekuńczym wynoszącego 664 zł.

Ad. 2.

Opiekun dorosłej osoby niepełnosprawnej ma otrzymywać świadczenie pielęgnacyjne w wysokości 800 zł miesięcznie bez względu na to w jakim wieku powstała niepełnosprawność osoby wymagającej opieki. Powyższa kwota będzie zatem o 53 % wyższa od obecnie funkcjonującego wsparcia kierowanego dla tej grupy opiekunów, tj. od wynoszącego 520 zł specjalnego zasiłku opiekuńczego.

Ad. 3.

Opiekunowie niepełnosprawnych dzieci będą otrzymywać świadczenie pielęgnacyjne w wyższej wysokości – 1200 zł. Świadczenie w wyższej kwocie przysługiwałoby do osiągnięcia przez niepełnosprawne dziecko wieku 18 lub 25 lat (w przypadku kontynuacji nauki).

Ad. 4.

Osoby, które obecnie korzystają z systemu świadczeń opiekuńczych, dalej będą mogły z nich korzystać na dotychczasowych zasadach. Jednocześnie od woli tych osób będzie uzależniona decyzja, czy zrezygnują ze świadczeń przyznanych na podstawie dotychczasowych przepisów i będą ubiegały się o świadczenia na zasadach przewidzianych dla nowego systemu świadczeń opiekuńczych, jeśli w indywidualnej sprawie nowe rozwiązania będą bardziej korzystne.

Ponadto, jak wskazano powyżej, projektowana ustawa realizuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r. (sygn. akt SK 7/11) likwidując negatywne przesłanki uniemożliwiające przyznanie świadczeń opiekuńczych i zasiłku dla opiekuna w przypadku gdy inna osoba w rodzinie osoby otrzymującej świadczenia pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy lub zasiłek dla opiekuna otrzymuje już świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy, dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego czy też zasiłek dla opiekuna. Takie rozwiązanie w sposób jednoznaczny ureguluje sytuacje takich osób i umożliwi przyznawanie świadczeń

opiekunczych, np. w przypadku gdy oboje rodzice rezygnują z pracy w związku z koniecznością sprawowania opieki nad dwojgiem niepełnosprawnych dzieci.

Dodatkowo, niezależnie od realizacji ww. wyroków Trybunału Konstytucyjnego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej proponuje, aby w przygotowywanym projekcie uwzględnić ważny postulat zgłaszany przez środowiska osób niepełnosprawnych i ich opiekunów, a dotyczący możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobom otrzymującym świadczenia emerytalno-rentowe. w szczególności tzw. wcześniejszą emeryturę z tytułu opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Proponuje się, aby takie osoby również mogły otrzymywać świadczenie pielęgnacyjne, jednak przysługiwałoby ono w wysokości różnicy pomiędzy kwotą świadczenia pielęgnacyjnego, a kwotą pobieranego świadczenia emerytalno-rentowego (w obecnym stanie prawnym, pobieranie własnego świadczenia emerytalno-rentowego przez opiekuna osoby niepełnosprawnej całkowicie wyklucza możliwość przyznania świadczenia pielęgnacyjnego).

Ponadto, uwzględniając kolejny, ważny postulat zgłaszany przez środowiska osób niepełnosprawnych i ich opiekunów, proponuje się zmianę w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 149, z późn. zm.), w wyniku której wprowadzona zostanie możliwość nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego/specjalnego zasiłku opiekuńczego/zasiłku dla opiekuna z tytułu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, które utraciły wskazane świadczenia na skutek śmierci osoby niepełnosprawnej wymagającej opieki lub na skutek utraty ważności orzeczenia potwierdzającego niepełnosprawność osoby wymagającej opieki. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie osobom sprawującym dotychczas opiekę wsparcia w postaci zasiłku dla bezrobotnych w okresie po ustaniu prawa do wskazanych powyżej świadczeń z tytułu sprawowania opieki.

Szacuje się, że opisane powyżej rozwiązania skutkować będą dodatkowymi wydatkami z budżetu państwa w wysokości – średniorocznie – ponad 432 miliony złotych (skutki finansowe szacowane są w okresie 11 lat funkcjonowania ustawy; wysokość wydatków w poszczególnych latach jest zróżnicowana).

W trakcie uzgodnień, konsultacji i opiniowania projektowanej ustawy zgłoszonych zostało bardzo wiele uwag, w tym zawierających sprzeciw środowisk opiekunów osób niepełnosprawnych wobec zaproponowanych rozwiązań. Projektowanej ustawie stawiane są zarzuty niekonstytucyjności. Uwagi i zarzuty przede wszystkim stanowią, że:

- niezasadne jest różnicowanie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na wiek osoby, nad którą sprawowana jest opieka.
- wprowadzenie progu dochodowego uprawniającego do świadczenia pielęgnacyjnego oraz jego wysokość nie mają racjonalnego uzasadnienia.
- niezasadne jest odmienne ukształtowanie sytuacji osób, które nabyły uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego przed dniem wejścia w życie projektowanych regulacji i sytuacji osób, które nabędą te uprawnienia po dniu wejścia w życie projektowanych rozwiązań.

Po przeanalizowaniu wszystkich zgłoszonych uwag, biorąc pod uwagę ich ilość i wagę, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zwróciło się do konstytucjonalisty z prośbą o opinię w zakresie projektowanych regulacji.

*Z powierzeniem*  
MINISTER  
z up. *Elżbieta Seredyn*  
Elżbieta Seredyn  
Podsekretarz Stanu

Do wiadomości:

- Sekretariat Prezesa Rady Ministrów.