

Uzasadnienie

Projektowana ustawa o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw stanowi wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13, oraz z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11.

W wyroku z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

- art. 16a ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114), zwanej dalej „ustawa o świadczeniach rodzinnych” 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,
- 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.

Z uzasadnienia wyroku wynika, że:

- TK orzekł o częściowej niekonstytucyjności wprowadzenia do ustawy o świadczeniach rodzinnych kryterium wieku powstania niepełnosprawności, jako przesłanki uzależniającej uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego,
- wyrok nie oznacza usunięcia tego kryterium z ustawy,
- nie stanowi również podstawy do uchylenia decyzji, które już przyznały prawo do świadczenia pielęgnacyjnego,
- nie kreuje także nowego prawa do żądania świadczenia przez opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność ich podopiecznych powstała już po okresie dzieciństwa.

Ponadto, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wskazał, że wykonanie ww. wyroku wymaga podjęcia niezbędnych oraz niezwłocznych działań ustawodawczych prowadzących do przywrócenia równego traktowania opiekunów **dorosłych** osób niepełnosprawnych. Ustawodawca ma w tej kwestii pewien margines swobody. **Powinien wszakże uwzględnić zarówno możliwości finansowania świadczeń z budżetu państwa, jak również uszanować**

poprawnie nabyte prawa osób, które korzystają obecnie ze świadczeń w zaufaniu do państwa. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku wskazał, że istotnym kryterium przyznania świadczeń powinna być w każdym przypadku ocena faktycznej sytuacji finansowej ich potencjalnych beneficjentów. Pomoc finansowa będąca wyrazem alimentowania określonych podmiotów przez całe społeczeństwo powinna być skierowana do tej grupy beneficjentów, którzy faktycznie wymagają takiego wsparcia. Musi być zatem powiązana z mechanizmem oceny całokształtu sytuacji majątkowej osób, którym jest przyznawana. Ocena ta powinna obejmować wszystkie źródła dochodów oraz cały majątek pozostający w dyspozycji osoby ubiegającej się o wsparcie finansowe władzy publicznej (por. uzasadnienie do wyroku część III pkt 2.1.). Państwo powinno gwarantować pomoc, dzięki której osoby niepełnosprawne będą mogły funkcjonować w społeczeństwie przynajmniej na poziomie minimum umożliwiającego ich egzystencję. Nie jest to jednak równoznaczne z nałożeniem na organy władzy publicznej obowiązku stworzenia materialnych podstaw bytowania tych osób w takim wymiarze, jaki będzie spełniał wszelkie ich potrzeby (por. uzasadnienie do wyroku część III pkt 2.3.). Zrozumiałe jest przy tym, że wsparcie powinno być adresowane przede wszystkim do tych osób, które z uwagi na trudną sytuację majątkową nie są w stanie funkcjonować przynajmniej na poziomie minimum życiowego. **Obiektywną metodą oceny tej sytuacji jest odwołanie się do kryterium dochodu beneficjentów określonych świadczeń pieniężnych.** Z tego względu rozwiązanie, które uzależnia prawo do uzyskania specjalnego zasiłku opiekuńczego od kryterium dochodowego, należy uznać za racjonalne w świetle art. 69 Konstytucji (por. uzasadnienie do wyroku część III pkt 4.2.).

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do omawianego wyroku stwierdził, że 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 niepełnosprawną (por. wyrok z 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07, cz. III, pkt 3). W tak określonej grupie podmiotów dopuszczalne jest jednak odmienne traktowanie osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi dziećmi. Na poziomie konstytucyjnym podstawę szczególnego traktowania dzieci stanowi m.in. art. 68 ust. 3 Konstytucji, odnoszący się do sfery opieki zdrowotnej. Ochrona praw dziecka przez władze publiczne gwarantowana jest również w art. 72 Konstytucji. (...) **Zdaniem Trybunału, można odmiennie ukształtować reguły wypłacania świadczeń dla tych osób, które**

sprawują opiekę nad niepełnosprawnymi dziećmi (por. uzasadnienie do wyroku część III pkt 7.2.).

W wyroku z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, 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. Wyrok ten dotyczy przepisu, który już nie obowiązuje, jednak jego treść jest w zasadzie powtórzona w aktualnie obowiązującym brzmieniu art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Analogiczna, do uznanej za niekonstytucyjną regulacja, zawarta jest obecnie także w art. 16a ust. 8 pkt 4 ustawy świadczeniach rodzinnych, dotyczącym przyznawania innego świadczenia dla opiekuna osoby niepełnosprawnej, tj. specjalnego zasiłku opiekuńczego.

I. Aktualny stan prawny

Obecnie o świadczenie pielęgnacyjne mogą ubiegać się osoby, które nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, którego niepełnosprawność powstała przed ukończeniem 18. lub 25. roku życia. Specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje pozostałym osobom rezygnującym z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny.

Możliwość otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego nie jest uzależniona od konieczności spełnienia kryterium dochodowego. Specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje po spełnieniu kryterium dochodowego, które wynosi 664 zł miesięcznie w przeliczeniu na osobę w rodzinie osoby sprawującej opiekę i osoby wymagającej opieki.

Świadczenie pielęgnacyjne obecnie wynosi 1200 zł i docelowo od 2016 r. będzie przysługiwać w wysokości 1300 zł miesięcznie. Świadczenie to podlega corocznej waloryzacji o wskaźnik wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę. Specjalny zasiłek

opiekuńczy przysługuje w wysokości 520 zł miesięcznie. Wysokość świadczenia podlega co trzyletniej weryfikacji (decyzja Rady Ministrów o zmianie wysokości w wyniku weryfikacji ma charakter uznaniowy).

II. Projektowane zmiany

W celu realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13, mając na uwadze przedstawione powyżej wskazówki zawarte w uzasadnieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, proponuje się wprowadzenie w ustawie o świadczeniach rodzinnych rozwiązania stanowiącego, że wszystkim osobom, które nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, przysługiwać będzie jedno świadczenie opiekuńcze tj. świadczenie pielęgnacyjne. Zróżnicowana natomiast zostanie wysokość świadczenia pielęgnacyjnego w zależności od wieku osoby, nad którą sprawowana jest opieka. W przypadku gdy osoba, nad którą sprawowana jest opieka, jest w wieku do ukończenia 18. roku życia lub w wieku do ukończenia 25 jeżeli się uczy – świadczenie pielęgnacyjne przysługiwać będzie w wysokości 1200 zł do końca tego roku, a od roku 2016 – w wysokości 1300 zł. W przypadku gdy opieka sprawowana będzie nad osobą inną, niż wskazana powyżej, świadczenie pielęgnacyjne, od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy, przysługiwać będzie w wysokości 800 zł.

Ponadto proponuje się przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które pobierają emeryturę, rentę, rentę rodzinną z tytułu śmierci małżonka przyznaną w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, rentę socjalną, nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, zasiłek przedemerytalny lub świadczenie przedemerytalne. Osobom tym świadczenie pielęgnacyjne będzie przysługiwać w wysokości różnicy pomiędzy kwotą świadczenia pielęgnacyjnego a kwotą pobieranej emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego pomniejszonych o zaliczkę na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składkę na ubezpieczenie zdrowotne. Świadczenie pielęgnacyjne nie będzie przysługiwać w przypadku, gdy różnica ww. kwot będzie niższa niż 20,00 zł.

Począwszy od roku 2017 wysokość kwoty świadczenia pielęgnacyjnego będzie podlegać corocznej waloryzacji od dnia 1 stycznia wskaźnikiem waloryzacji, którym jest procentowy wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679, z późn. zm.), obowiązującego na dzień 1 stycznia roku, w którym jest przeprowadzana waloryzacja, w stosunku do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującej w dniu 1 stycznia roku poprzedzającego rok, w którym jest przeprowadzana waloryzacja. Wysokość świadczenia pielęgnacyjnego na następny rok kalendarzowy podlegać będzie ogłoszeniu w drodze obwieszczenia przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia rodziny w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", w terminie do dnia 15 listopada każdego roku.

Świadczenie pielęgnacyjne będzie przysługiwać, jeżeli łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę nie będzie przekraczać kwoty 1000,00 zł.

Proponuje się, aby do osób, które nabyły uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie obowiązujących ocenie przepisów, stosować przepisy dotychczasowe. Oznacza to, że opiekunowie osób niepełnosprawnych, którzy nabyli uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego przed dniem wejścia w życie projektowanych regulacji, nie będą musieli spełniać wymogu kryterium dochodowego oraz wysokość przysługującego im świadczenia pielęgnacyjnego nie będzie uzależniona od wieku osoby, nad którą sprawowana jest opieka. Dotyczyć to będzie również sytuacji, gdy o świadczenie pielęgnacyjne ubiegać się będzie osoba, która była uprawniona do świadczenia pielęgnacyjnego do dnia wejścia w życie projektowanej ustawy i utraciła po wejściu w życie projektowanej ustawy prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z utratą ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności. W takiej sytuacji prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na starych zasadach będzie przysługiwać jeżeli wniosek o ustalenie tego prawa zostanie złożony w okresie 3 miesięcy, licząc od dnia wydania nowego orzeczenia o niepełnosprawności lub orzeczenia o stopniu niepełnosprawności.

Wprowadzenie wyżej opisanych kryteriów dotyczących świadczenia pielęgnacyjnego, w połączeniu z zastąpieniem specjalnego zasiłku opiekuńczego świadczeniem pielęgnacyjnym stanowi, dla osób pobierających obecnie specjalny zasiłek opiekuńczy, rozwiązanie znacznie korzystniejsze niż obowiązujące obecnie. Po pierwsze wysokość świadczenia pielęgnacyjnego będzie wyższa niż wysokość specjalnego zasiłku opiekuńczego

(kwota specjalnego zasiłku opiekuńczego wynosi 520 zł), a po drugie projektowane kryterium dochodowe uprawniające do świadczenia pielęgnacyjnego jest znacznie wyższe niż obowiązujące obecnie kryterium dochodowe uprawniające do specjalnego zasiłku opiekuńczego (664 zł).

Istnieje jednak grupa osób pobierających specjalny zasiłek opiekuńczy, która może nie być uprawniona do nowego świadczenia pielęgnacyjnego. Do grupy takiej należeć będą osoby inne niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny. Osobom tym świadczenie pielęgnacyjne przysługiwać będzie tylko wówczas gdy spełnione zostaną następujące warunki:

- 1) rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- 2) nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- 3) nie ma opiekuna faktycznego dziecka lub osoby będącej rodziną zastępczą spokrewnioną, lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności,
- 4) osoba wymagająca opieki nie pozostaje w związku małżeńskim, chyba że orzeczona została separacja albo przed sądem toczy się postępowanie o rozwód albo separację.

Mając na uwadze powyższe projektowana ustawa przewiduje możliwość pobierania specjalnego zasiłku opiekuńczego przez osoby, które do tej pory były do niego uprawnione, na zasadach dotychczasowych (również na kolejne okresy zasiłkowe przewidziane w ustawie o świadczeniach rodzinnych). Dotyczyć to będzie również sytuacji, gdy o specjalny zasiłek opiekuńczy ubiegać się będzie osoba, która była uprawniona do specjalnego zasiłku opiekuńczego do dnia wejścia w życie projektowanej ustawy i utraciła po wejściu w życie projektowanej ustawy prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego w związku z utratą ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności. W takiej sytuacji prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego na starych zasadach będzie przysługiwać jeżeli wniosek o ustalenie tego prawa zostanie złożony w okresie 3 miesięcy, licząc od dnia wydania nowego orzeczenia o niepełnosprawności lub orzeczenia o stopniu niepełnosprawności.

Wysokość specjalnego zasiłku opiekuńczego będzie, tak jak dotychczas, podlegała weryfikacji – na zasadach określonych w ustawie o świadczeniach rodzinnych.

Dodatkowo projektowana ustawa wprowadza 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 zdarzeń niezależnych od tych osób, np. na skutek śmierci osoby, nad którą sprawowana była opieka. Za takim rozwiązaniem przemawia możliwość zagwarantowania osobom sprawującym dotychczas opiekę wsparcia w postaci zasiłku dla bezrobotnych w okresie po ustaniu prawa do wskazanych powyżej świadczeń z tytułu sprawowania opieki. Pobieranie świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub zasiłku dla opiekuna ma na celu częściową rekompensatę zakończenia aktywności zawodowej spowodowanego koniecznością sprawowania stałej opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, a tym samym, zasadne jest, traktowanie przez ustawodawcę tej formy aktywności podobnie do zatrudnienia w zakresie możliwości uzyskania prawa do zasiłku dla bezrobotnych po utracie prawa do wyżej wskazanych świadczeń. Okres sprawowania opieki zaliczany będzie do tzw. 365 dni w okresie ostatnich 18 miesięcy przed dniem rejestracji jako bezrobotny w urzędzie pracy warunkujących uzyskanie prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

Wobec zastąpienia specjalnego zasiłku opiekuńczego świadczeniem pielęgnacyjnym konieczne jest dokonanie zmian w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.) – obecnie podstawą wymiaru składek niektórych grup osób jest kwota odpowiadająca wysokości specjalnego zasiłku opiekuńczego. Proponuje się zatem określenie, że podstawę wymiaru składek dla tych osób stanowić będzie kwota zasiłku dla opiekuna (wysokość kwoty zasiłku dla opiekuna jest taka sama jak wysokość kwoty specjalnego zasiłku opiekuńczego);

Konieczne jest także dokonanie zmian w ustawie z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. poz. 559). Ustawa ta wprowadziła stopniowe podwyższanie wysokości kwoty świadczenia pielęgnacyjnego. Od maja 2014 r. do końca grudnia 2014 r. wysokość świadczenia pielęgnacyjnego wynosiła 800 zł. Od stycznia 2015 r. do końca grudnia 2015 r. wysokość świadczenia pielęgnacyjnego wynosi 1200 zł i od stycznia 2016 r. wysokość świadczenia pielęgnacyjnego ma wynosić 1300 zł. Regulacje dotyczące wysokości świadczenia w tym roku zawarte są w przepisie przejściowym tej ustawy (art. 2). Wobec faktu, że projektowana ustawa przewiduje, że wysokość świadczenia pielęgnacyjnego ma być uzależniona od wieku osoby, nad która

sprawowana jest opieka, pozostawienie ww. przepisu przejściowego ustawy z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych rodzi wątpliwości, bowiem projektowana ustawa przewiduje, że świadczenie pielęgnacyjne w wysokości 1200 zł przysługiwać będzie tylko osobom sprawującym opiekę nad niepełnosprawnymi dziećmi (oraz osobami w wieku do ukończenia 25. roku życia jeżeli się uczą). Konieczne jest zatem uchylenie art. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych i wprowadzenie odpowiednich rozwiązań w przepisach przejściowych projektowanej ustawy (regulacja wskazująca, że świadczenie pielęgnacyjne w wysokości 1200 zł w roku 2015 r. przysługuje tylko ww. opiekunom).

Ponadto przepisy przejściowe ustawy z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych określają, że wysokość świadczenia pielęgnacyjnego będzie po raz pierwszy waloryzowana od roku 2017 r. (art. 4). Również tę regulację, ze względów porządkowych oraz w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych należy uchylić i przenieść do projektowanej ustawy.

W celu realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11, proponuje się uchylenie w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych regulacji uniemożliwiającej przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która 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 członkiem rodziny, w sytuacji, gdy członek rodziny osoby sprawującej opiekę ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inną osobę w rodzinie. Ponadto w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. poz. 567) proponuje się wprowadzenie regulacji wprost określającej, że osoba, która jest uprawniona do zasiłku dla opiekuna nie traci tego uprawnienia, pomimo że członkowi rodziny tej osoby zostanie ustalone – w związku z opieką nad innym członkiem rodziny – prawo do zasiłku dla opiekuna, dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub świadczenia pielęgnacyjnego.

Problematyka regulowana w ustawie jest zgodna z przepisami prawa Unii Europejskiej i nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu

funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597), gdyż nie zawiera przepisów technicznych.

Projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979) oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.).