



pielęgnacyjnego nie przysługuje, jeżeli osoba w rodzinie ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie, jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2, art. 18, art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 2) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

### Uzasadnienie

W powołanej skardze R W kwestionuje konstytucyjność art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, zwanej dalej ustawą, w zakresie opisanym w petitum skargi.

Skarga ta wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego.

Decyzją z dnia kwietnia 2009 r. Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w S odmówił przyznania R W prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, na syna S W , z uwagi na to, że żona Skarżącego, K W , na mocy decyzji z dnia października 2008 r., uzyskała prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na syna – SI W . Podstawę prawną decyzji odmownej w sprawie Skarżącego stanowił przepis z art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w myśl którego świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli inna osoba ma już ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub inne niepełnosprawne dziecko w rodzinie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gorzowie Wielkopolskim, decyzją z dnia maja 2009 r., utrzymało w mocy wskazaną wyżej decyzję Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, wyrokiem z dnia października 2009 r., sygn. akt , oddalił skargę R W na wymienioną decyzję SKO w Gorzowie Wielkopolskim.

Następnie, Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z dnia maja 2010 r., sygn. akt , oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez Skarżącego od wyroku sądu pierwszej instancji. Jednocześnie NSA podkreślił, że podnoszony w skardze kasacyjnej zarzut niewłaściwego zastosowania prawa w sprawie Skarżącego, polegającego na pominięciu wskazanych w skardze przepisów Konstytucji, jest nietrafny. Z jednej strony bowiem z norm konstytucyjnych nie można wyprowadzić uprawnienia do konkretnego świadczenia pomocowego, z drugiej strony zaś, w sprawie Skarżącego niespornym jest, że Jego rodzina korzysta już z pomocy państwa adresowanej do rodzin wychowujących niepełnosprawne dziecko, gdyż żonie R W przyznane zostało świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia z powodu konieczności sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem Skarżącego.

Przepis art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w kwestionowanym zakresie, zdaniem R W , narusza przysługujące mu prawo do ochrony osób słabszych ekonomicznie, a w szczególności dzieci, prawo do ochrony i opieki nad rodziną za strony Państwa, prawo do zabezpieczenia małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa przed wszelkimi zagrożeniami dla ich normalnego funkcjonowania oraz prawo do szczególnej pomocy ze strony władzy publicznej, wywodzone w skardze z art. 2, art. 71 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Naruszenie wskazanych praw konstytucyjnych, w ocenie Skarżącego, wyraża się w tym, że świadczenia socjalne przyznane na rzecz trójki Jego niepełnosprawnych dzieci są nieadekwatne do rzeczywistych potrzeb rodziny.

Nieadekwatność ta wynika z niemożności uzyskania przez drugiego rodzica świadczenia pielęgnacyjnego na drugie niepełnosprawne dziecko w rodzinie. Skutkuje to tym, że dzieci Skarżącego nie otrzymują ze strony Państwa należnej im pomocy i ochrony. R W podkreśla, że ustawodawca w kwestionowanym rozwiązaniu nie uwzględnił okoliczności, iż rodziny wychowujące więcej niż jedno niepełnosprawne dziecko ponoszą o wiele większe wydatki na utrzymanie i znajdują się w trudniejszej sytuacji materialnej niż rodziny z jednym niepełnosprawnym dzieckiem. Zdaniem Skarżącego zaś, prawo do zasiłku rodzinnego oraz prawo do świadczenia pielęgnacyjnego powinny być uzależnione od rzeczywistej sytuacji rodziny.

R W wskazuje również, iż regulacja zawarta w art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy stanowi zachętę do zmiany statusu prawnego rodziny, na tzw. pozorowaną rodzinę rozbitą, dla celów uzyskania świadczenia. W konsekwencji, kwestionowane rozwiązanie ustawowe zagraża trwałości małżeństwa, co jest sprzeczne z art. 18 Konstytucji.

Kwestionowana regulacja może ponadto doprowadzić do sytuacji, że dzieci – wobec braku środków na zapewnienie im przez rodziców realnej opieki – mogą zostać przekazane pod opiekę instytucjom publicznym, co w konsekwencji może skutkować utratą więzi między rodzicami a dziećmi.

Do skargi konstytucyjnej R W przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawiając stanowisko, że art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 18, art. 69, art. 71 ust. 1 i z art. 2 Konstytucji RP.

RPO w pierwszej kolejności wskazał, że świadczenie pielęgnacyjne jest jednym z dwóch świadczeń opiekuńczych przewidzianych ustawą o świadczeniach rodzinnych. Zasadniczym celem świadczenia pielęgnacyjnego jest częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę, w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku lub osobie dorosłej.

Przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego zależy od spełnienia łącznie kilku warunków, z tym że od dnia 1 stycznia 2010 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie jest już oparte na kryterium dochodowym w rodzinie.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, iż w stanie prawnym, obowiązującym przed dniem 1 września 2005 r., prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przysługiwało rodzicowi z tytułu opieki nad jednym dzieckiem w rodzinie, co oznaczało możliwość przyznania takiego świadczenia również drugiemu rodzicowi z tytułu opieki nad drugim niepełnosprawnym dzieckiem. Ustawodawca, wprowadzając w 2005 r., w art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, regulację uniemożliwiającą kumulowanie świadczeń opiekuńczych w rodzinie, nie dostrzegł natomiast potrzeby odmiennego uregulowania sytuacji rodzin opiekujących się więcej niż jednym dzieckiem niepełnosprawnym.

Aktualne brzmienie art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, obowiązujące od dnia 1 września 2005 r., wyłącza bowiem możliwość uzyskania przez drugiego rodzica świadczenia pielęgnacyjnego na drugie dziecko niepełnosprawne.

Takie rozwiązanie, w ocenie RPO, jest niezgodne z, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zasadą równości, z której wynika dla ustawodawcy nakaz jednakowego traktowania podmiotów należących do określonej kategorii.

W stanie prawnym obowiązującym do dnia 1 stycznia 2010 r. wspólnymi cechami relewantnymi opiekuna, którego dotyczył art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, były: sprawowanie opieki nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji, niepodejmowanie z tego powodu pracy oraz osiąganie przez rodzinę niskich dochodów.

Zakwestionowany przepis, pozbawiając drugiego rodzica, charakteryzującego się tymi cechami, prawa do świadczenia pielęgnacyjnego różnicuje sytuację prawną podmiotów podobnych.

Wprowadzone zróżnicowanie, zdaniem RPO, nie realizuje celu świadczenia pielęgnacyjnego, jakim jest zapewnienie środków na częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku. RPO podnosi przy tym i ten argument, że gdyby rodzina Skarżącego, wobec braku możliwości sprawowania właściwej opieki nad niepełnosprawnymi dziećmi, zdecydowała się oddać dzieci do publicznego zakładu opiekuńczego, to wówczas zapewnienie dzieciom opieki wymagałoby znacznie większych nakładów finansowych ze strony finansów publicznych niż przyznanie stosownego wsparcia w formie świadczenia pielęgnacyjnego.

W konsekwencji, wprowadzone zróżnicowanie, zdaniem RPO, nie spełnia warunku proporcjonalności, jako konstytucyjnie dopuszczalnego kryterium różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych.

Ponadto, w ocenie Rzecznika, art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie realizuje normy art. 69 Konstytucji, zobowiązującej państwo do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym, oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji, gwarantującej rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodzinom wielodzietnym i niepełnym, szczególną pomoc ze strony władz publicznych. Naruszenia wskazanych norm konstytucyjnych RPO upatruje w tym, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego jest zakotwiczone w ustawie zasadniczej, co znacznie ogranicza zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy oraz ma znaczenie dla oceny wprowadzanych ograniczeń dostępu do tego świadczenia. Stworzony przez państwo system, gwarantujący wypłatę świadczenia pielęgnacyjnego, powinien więc uwzględniać „interesy wszystkich dzieci, które muszą być traktowane jako nadrzędne we wszystkich sprawach dotyczących dzieci i w pierwszym rzędzie chronione i respektowane przez władze publiczne”.

Zakwestionowany przepis, w ocenie RPO, jest niezgodny również z art. 18 Konstytucji, przez to, że skłania rodziców do stwarzania sytuacji

pozorujących rozkład pożycia między małżonkami, po to, aby możliwe było uzyskanie przez nich pomocy finansowej ze środków publicznych.

Merytoryczne odniesienie się do zarzutów sformułowanych w skardze poprzedzić należy rozważeniem dopuszczalności orzekania o art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz zakresu jego konstytucyjnej kontroli w niniejszym postępowaniu.

W sprawie Skarżącego ocenie Sądu podlegała decyzja, dotycząca odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, wydana w 2008 r. W tym czasie, a także w datach, w jakich zapadły orzeczenia Sądów, przepis art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych miał następujące brzmienie:

„[ś]wiadczenia pielęgnacyjne nie przysługują, jeżeli: (...) 4) osoba w rodzinie ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, albo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub na inne dziecko w rodzinie;”.

Ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. Nr 205, poz. 1212), z dniem 14 października 2011 r. art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych uzyskał nowe brzmienie, zgodnie z którym:

„[ś]wiadczenia pielęgnacyjne nie przysługują, jeżeli: (...) 4) osoba w rodzinie ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, albo do świadczenia pielęgnacyjnego na tę lub inną osobę w rodzinie lub poza rodziną;”.

Zmiana regulacji art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych polegała zatem na wprowadzeniu dodatkowej negatywnej przesłanki nabycia prawa do tego świadczenia, którą stanowi to, że osoba w rodzinie ma ustalone prawo do świadczenia na inną osobę poza rodziną.

W wyniku nowelizacji, dokonanej wskazaną wyżej ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r., przepis art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych,

w brzmieniu stanowiącym podstawę rozstrzygnięcia sprawy Skarżącego, został uchylony z dniem 14 października 2011 r.

Nie ma to jednak wpływu na dopuszczalność kontynuowania postępowania w przedmiocie kontroli art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu sprzed jego nowelizacji, w trybie niniejszej skargi konstytucyjnej. Mimo bowiem uchYLENIA tego przepisu w brzmieniu stanowiącym podstawę rozstrzygnięcia sprawy Skarżącego, w dalszym ciągu może on być stosowany przez sądy w sprawach dotyczących kontroli decyzji, wydanych przed dniem 14 października 2011 r., odmawiających przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które, podobnie jak R W , ubiegały się o to świadczenie z tytułu opieki nad innym dzieckiem niepełnosprawnym w sytuacji, gdy drugi z rodziców uzyskał prawo do tego świadczenia z tytułu opieki nad innym niepełnosprawnym dzieckiem w rodzinie.

W zakwestionowanym brzmieniu przepis ten nie utracił zatem mocy obowiązującej.

Nie zachodzą tym samym przesłanki umorzenia postępowania.

Art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych raz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, może podlegać ocenie konstytucyjności w trybie niniejszej skargi.

Inną kwestią pozostaje natomiast zakres dopuszczalnej kontroli art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych w niniejszej sprawie.

R W przepis ten poddał kontroli w zakresie, w jakim stanowi on, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie przysługuje wówczas, gdy inna osoba w rodzinie ma ustalone prawo do tego świadczenia lub do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 ustawy. Tymczasem w sprawie Skarżącego przesłankę odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego



stanowiło wyłącznie to, że żona Skarżącego pobiera już świadczenie pielęgnacyjne przyznane Jej z tytułu rezygnacji z zatrudnienia z powodu konieczności sprawowania opieki nad drugim niepełnosprawnym dzieckiem.

W sprawie Skarżącego art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim określa negatywną przesłankę ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego – inna osoba w rodzinie ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 ustawy, nie miał zatem zastosowania. Tym samym, w tym zakresie, nie stanowił podstawy rozstrzygnięcia tej sprawy.

W tym zakresie więc skarga nie spełnia podstawowej przesłanki, wyrażonej w art. 79 Konstytucji, dopuszczalności skargi konstytucyjnej, jaką stanowi zakwestionowanie przepisów wykazujących podwójną kwalifikację, a mianowicie, że „[p]rowadząc do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego muszą jednocześnie być one podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Zasadnicze znaczenie ma wymaganie, aby na podstawie kwestionowanego w skardze przepisu zapadło ostateczne orzeczenie naruszające konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego.” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2005 r. w sprawie o sygn. SK 8/05, OTK ZU(A) z 2005 r. Nr 10, poz. 117].

Postępowanie w części dotyczącej kontroli art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim przepis ten odmawia uprawnionemu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego – jeżeli inna osoba w rodzinie ma już ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 tejże ustawy, na to lub inne dziecko w rodzinie – w przypadku rodziny dotkniętej niepełnosprawnością kilkorga dzieci, podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Z kolei, Rzecznik Praw Obywatelskich, zgłaszając udział w postępowaniu zainicjowanym skargą R W , rozszerzył przedmiot kontroli (ocenie poddał całą regulację art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych) oraz podstawy kontroli, wskazując dodatkowo jako wzorzec art. 69 Konstytucji.

Jeśli chodzi o pierwszą z wymienionych kwestii, tj. dotyczącą rozszerzenia przedmiotu zaskarżenia, to wypada zauważyć, że z analizy pisma procesowego Rzecznika wynika, iż przepis art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy, w istocie, nie jest kwestionowany w zakresie, w jakim wyłącza on możliwość kumulowania w rodzinie świadczeń pielęgnacyjnych z tytułu konieczności zapewnienia opieki temu samemu dziecku niepełnosprawnemu. Argumentacja koncentruje się natomiast wokół problemu konstytucyjności rozwiązania uniemożliwiającego rodzicowi uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego na niepełnosprawne dziecko w rodzinie wówczas, gdy drugi rodzic uzyskał już prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie.

Jeśli chodzi zaś o kwestię rozszerzenia wzorców konstytucyjnych, to w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest uprawniony do wskazania, wraz ze zgłoszeniem udziału w postępowaniu, jakie, Jego zdaniem, konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone przez przepis, którego uznania za niezgodny z Konstytucją domaga się skarżący, oraz do doprecyzowywania podstaw kontroli [*vide* – wyroki Trybunał Konstytucyjnego: z dnia 21 maja 2001 r., w sprawie o sygn. SK 15/00, OTK ZU z 2001 r. Nr 4, poz. 85; z dnia 16 stycznia 2006 r., w sprawie o sygn. SK 30/05, OTK ZU(A) z 2006 r. Nr 1, poz. 2; z dnia 2 października 2006 r., w sprawie o sygn. SK 34/06, OTK ZU(A) z 2006 r. Nr 9, poz. 118; z dnia 16 lipca 2007 r., w sprawie o sygn. SK 61/06, OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 7, poz. 77].

W tej sytuacji uznać należy, że przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych

w zakresie, w jakim przepis ten stanowi, że – w przypadku rodziny dotkniętej niepełnosprawnością więcej niż jednego dziecka – prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie przysługuje, jeżeli inna osoba w rodzinie ma już ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie, zaś wzorcem kontroli może być również, wskazany przez RPO, art. 69 Konstytucji.

Merytoryczną ocenę zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej rozwiązania poprzedzić wypada przypomnieniem, że świadczenie pielęgnacyjne nie jest jedynym świadczeniem, finansowanym ze środków publicznych, którego celem jest materialne wsparcie rodzin, w których wychowywane są dzieci niepełnosprawne.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych, realizująca normę art. 71 ust. 1 Konstytucji, przewiduje kilka rodzajów świadczeń finansowych, których celem jest finansowe wsparcie rodzin, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej lub społecznej, w tym rodzin wielodzietnych i niepełnych.

W okresie, w jakim wydana została decyzja odmawiająca przyznania R W prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, uprawnienie do świadczeń rodzinnych, co do zasady, uzależnione było od spełnienia, określonego ustawą, kryterium dochodowego w rodzinie. Dla rodzin, w których wychowywane było dziecko niepełnosprawne, kryterium to ustalone było w wyższej wysokości.

Rodzinom, w których dochód nie przekraczał ustawowo określonego poziomu, przysługiwały świadczenia w postaci zasiłku rodzinnego (art. 4 ustawy), dodatku z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, jeżeli członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne (art. 13 ustawy), a także dodatki: z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, wydłużonym, jeżeli opieka sprawowana jest nad dzieckiem niepełnosprawnym (art. 10 ustawy), z tytułu samotnego wychowywania dziecka

(art. 11 ustawy), z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej (art. 12a ustawy) i inne dodatki.

Niezależnie od wymienionych świadczeń rodzinnych, których przyznanie zależy, co oczywiste, od faktycznej sytuacji każdej z rodzin wychowującej niepełnosprawne dziecko, takiemu dziecku, zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, przysługiwało i przysługuje nadal świadczenie opiekuńcze w postaci zasiłku pielęgnacyjnego.

Celem tego zasiłku, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy, jest zagwarantowanie częściowego pokrycia wydatków, wynikających z konieczności zapewnienia osobie niepełnosprawnej opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji.

Kolejnym świadczeniem rodzinnym, które służy wspomoczeniu rodzin wychowujących dziecko niepełnosprawne, jest świadczenie pielęgnacyjne, uregulowane w art. 17 ustawy.

Świadczenie to, wprowadzone ustawą o świadczeniach rodzinnych, zastąpiło zasiłek stały, przewidziany poprzednio w art. 27 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej.

W okresie, w jakim wydana została decyzja w sprawie R  
W , zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy, świadczenie pielęgnacyjne przysługiwało z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej osobom, na których – zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego – ciążył obowiązek alimentacyjny, a także opiekunowi faktycznemu dziecka, jeżeli nie podejmował on lub rezygnował z zatrudnienia bądź innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad dzieckiem legitymującym się 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, albo nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Następnie, ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz. U. Nr 219, poz. 1706), art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych został zmieniony. Obecnie świadczenie to przysługuje:

- 1) matce albo ojcu,
- 2) innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59, z późn. zm.) ciąży obowiązek alimentacyjny,
- 3) opiekunowi faktycznemu dziecka.

Z uwagi na to, że sprawa, na tle której wniesiona została niniejsza skarga konstytucyjna, dotyczy odmowy przyznania ojcu świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, z tego powodu, że żona Skarżącego uzyskuje już świadczenie pielęgnacyjne z tytułu sprawowania opieki nad innym dzieckiem niepełnosprawnym, dla oceny kwestionowanego przepisu nie jest konieczne dokładniejsze omówienie rozszerzenia przez ustawodawcę kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, wprowadzonego wskazaną wyżej ustawą z dnia 19 listopada 2009 r.

Konstytucyjne wątpliwości Skarżącego budzi to, że ustawodawca – w art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych – ustanowił zasadę, iż rodzinie, w której wychowywanych jest co najmniej dwoje niepełnosprawnych dzieci, przysługuje tylko jedno świadczenie pielęgnacyjne także wówczas, gdy drugi z rodziców również rezygnuje z pracy zawodowej z powodu konieczności zapewnienia opieki drugiemu niepełnosprawnemu dziecku.

Wątpliwości tych nie można podzielić.

Odnosząc się do zarzutów przedstawionych w skardze, wypada na wstępie odnotować, że wskazana jako wzorzec kontroli zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nakazuje identyczne traktowanie wszystkich adresatów określonej normy prawnej, znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i konstytucyjnie dopuszczalne są wyjątki od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych. Wyjątki te muszą jednakże spełniać trzy warunki, a mianowicie: 1) relewantności, tzn. muszą pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści, 2) proporcjonalności, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, oraz 3) pozostawania w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2008 r. w sprawie o sygn. P 54/07, OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 10, poz. 171].

Niewątpliwie, jak trafnie zauważa Rzecznik Praw Obywatelskich, rodzice, sprawujący opiekę nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji, którzy z powodu konieczności sprawowania tej opieki rezygnują z pracy zawodowej lub nie podejmują zatrudnienia, charakteryzują się cechą relewantną.

Na gruncie art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych każdy z rodziców, rezygnujący z pracy zawodowej lub niepodejmujący zatrudnienia z powodu konieczności sprawowania opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym, został potraktowany w taki sam sposób. Zaliczony został do kręgu podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego.

Z kolei, w art. 17 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, ustawodawca określił negatywne przesłanki uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez podmioty, wymienione w art. 17 ust. 1 tej ustawy.

Jedną z nich jest uzyskiwanie przez innego członka rodziny świadczenia na to samo lub na inne niepełnosprawne dziecko w rodzinie.

W zaskarżonym przepisie ustawodawca przyjął zatem, kwestionowaną przez Skarżącego, zasadę, że na rodzinę może przypadać tylko jedno świadczenie pielęgnacyjne.

Nie można podzielić poglądu przedstawionego przez Skarżącego i Rzecznika Praw Obywatelskich, że wprowadzenie tej reguły (zakazu kumulowania świadczeń pielęgnacyjnych w rodzinie) jest rozwiązaniem niekonstytucyjnym, w tym naruszającym zasadę równości, przez to, że drugi rodzic nie może uzyskać świadczenia na drugie dziecko niepełnosprawne w rodzinie.

Wypada bowiem zauważyć, że świadczenie pielęgnacyjne jest to „świadczenie skierowane na zastąpienie środków finansowych z pracy zarobkowej, a nie konkretnie na dziecko” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2008 r. w sprawie o sygn. P 41/07, OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 6, poz. 109, str. 1117].

Zasadnicza funkcja tego świadczenia – choć dziecko jest, oczywiście, jego beneficjentem – to materialne wsparcie całej rodziny, wychowującej dziecko niepełnosprawne, tj. „rodziny pozostającej w trudnej sytuacji nie tylko materialnej, ale i faktycznej” [wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie o sygn. P 27/07, OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 6, poz. 107 oraz z dnia 15 listopada 2006 r. w sprawie o sygn. P 23/05, OTK ZU(A) z 2006 r. Nr 10, poz. 151].

Tak więc, choć uprawnionym do świadczenia pielęgnacyjnego jest członek rodziny, w tym wypadku rodzic dziecka, to adresatem tego świadczenia, w istocie, jest cała rodzina, w której wychowywane jest dziecko.

Sytuacja rodzin, w których wychowywanych jest kilkoro dzieci niepełnosprawnych, jest, niewątpliwie, trudniejsza niż rodzin, w których wychowywane jest jedno dziecko niepełnosprawne, gdyż ponoszą one większe wydatki na utrzymanie, rehabilitację czy leczenie dzieci. Rodziny z jednym dzieckiem niepełnosprawnym i rodziny z co najmniej dwojgiem dzieci niepełnosprawnych znajdują się zatem w odmiennych sytuacjach faktycznych.

Odmiennosc sytuacji rodzin wychowujących dwoje lub więcej dzieci niepełnosprawnych i rodzin wychowujących jedno niepełnosprawne dziecko uzasadnia pogląd, że rodziny te zaliczyć należy do różnych kategorii.

Ustawodawca zatem, ustanawiając w zaskarżonym przepisie negatywną przesłankę uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, w taki sam sposób potraktował podmioty różne (rodziny wychowujące jedno niepełnosprawne dziecko i rodziny, w których wychowywanych jest co najmniej dwoje dzieci niepełnosprawnych).

Okoliczności tej nie można pominąć przy ocenie art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy w aspekcie art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż z omówionej wyżej konstytucyjnej zasady równości, wymagającej równego traktowania podmiotów podobnych, nie wynika dla ustawodawcy nakaz, aby podmioty różne były traktowane w różny sposób.

Wypada odnotować, że Trybunał Konstytucyjny, omawiając, w wyroku z dnia 19 kwietnia 2011 r. w sprawie o sygn. P 41/09, konstytucyjną zasadę równości, wskazał, iż nie wymaga ona, „by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które taką cechę posiadają, oraz podmiotom, które jej nie posiadają. Inaczej ujmując, nie można przyjąć, by z nakazu równego traktowania równych wynikał, logicznie albo instrumentalnie, nakaz nierównego traktowania nierównych czy też zakaz równego traktowania nierównych. Akceptacja odmiennego stanowiska doprowadziłaby zresztą do zakwestionowania bardzo wielu niebudzących wątpliwości konstytucyjnych rozwiązań. Tytułem przykładu wskazać można na zawartą w ustawie



o świadczeniach rodzinnych regulację dotyczącą przyznawania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka czy świadczeń opiekuńczych, które przysługują niezależnie od wysokości dochodu” [OTK ZU(A) z 2011 r. Nr 3, poz. 25].

Należy przy tym zauważyć, że w sprawie o sygn. P 41/09 przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego był, między innymi, podobny problem, dotyczący równego potraktowania rodzin wychowujących jedno niepełnosprawne dziecko i rodzin wychowujących kilkoro dzieci niepełnosprawnych. W sprawie tej Trybunał rozstrzygał kwestię, czy ustawodawca naruszył zasadę równości przez to, że, ustalając, w art. 5 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, kryterium dochodowe przypadające na członka rodziny, w której wychowywane są dzieci niepełnosprawne, nie ustalił tego kryterium na wyższym poziomie dla rodzin wychowujących więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne. Innymi słowy, czy w zgodzie z Konstytucją pozostaje regulacja nieuwzględniająca liczby dzieci niepełnosprawnych w rodzinie jako przesłanki ustalania kryterium dochodowego w rodzinie dla celów nabycia prawa do świadczeń rodzinnych.

Trybunał Konstytucyjny orzekając o konstytucyjności art. 5 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie, w jakim nie różnicuje, dla celów uzyskania zasiłku rodzinnego i związanych z nim dodatków, poziomu dochodu na osobę w rodzinie w zależności od tego, czy w rodzinie wychowywane jest jedno czy więcej dzieci niepełnosprawnych, podkreślił, iż choć nie sposób zakwestionować zdecydowanie trudniejszej sytuacji rodzin z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych, to „[k]ategorycznie nie można (...) zgodzić się ze stanowiskiem pytającego sądu, że z zasady równości wynika zakaz tworzenia prawa nieróżnicującego sytuacji prawnej podmiotów, których sytuacja faktyczna jest w istotny sposób odmienna.” (*op. cit.*, str. 365).

Argumentacja przedstawiona w powołanym wyżej wyroku w sprawie P 41/09 zachowuje aktualność w niniejszej sprawie, w której przedmiotem oceny jest również regulacja traktująca w taki sam sposób podmioty różne.

W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny wyraził stanowisko, że nie w każdym przypadku jako konstytucyjne uznać można potraktowanie podmiotów różnych w taki sam sposób. Regulacje takie podlegają ocenie w aspekcie zasady sprawiedliwości społecznej, choć trudniej jest dopatrzeć się naruszenia tej zasady wówczas, gdy pewne podmioty charakteryzują się tą samą cechą, lecz w różnym nasileniu.

Jednocześnie Trybunał, omawiając przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, podkreślił, że konstytucyjnie dopuszczalne byłoby wprowadzenie regulacji uwzględniających „wiele różnych czynników, np.: liczbę dzieci w rodzinie, liczbę dzieci niepełnosprawnych w rodzinie, stopień niepełnosprawności, wiek poszczególnych dzieci oraz ich wychowywanie w pełnej lub niepełnej rodzinie. Wszystkie te okoliczności mają bowiem poważny wpływ na możliwość zaspokojenia niezbędnych potrzeb członków rodzin osiągających zbliżone dochody. Dopiero zatem stworzenie regulacji biorącej pod uwagę drobiazgowo omawiane czynniki mogłoby zostać uznane za konsekwentne unormowanie rozważanej problematyki. Takie rozwiązanie wydaje się *prima facie* dopuszczalne w świetle zasady sprawiedliwości społecznej, nie jest jednak przez nią wymagane. Ustawodawca - działając w granicach swobody regulacyjnej - przyjął założenie, że racjonalne i celowe z punktu widzenia realizacji zadania, jakim jest udzielenie szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w potrzebie, będzie ustalenie jednakowego maksymalnego progu dochodu w przeliczeniu na członka rodziny, którego przekroczenie wyklucza możliwość uzyskania zasiłku rodzinnego i związanych z nim dodatków. Wyjątek w tym względzie uczyniony został tylko na rzecz rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi ze względu na zazwyczaj ich znacznie

trudniejszą sytuacją. Żadne z tych rozwiązań nie budzi wątpliwości w świetle zasady sprawiedliwości społecznej.” (*op. cit.* str. 363-364).

Przenosząc ten pogląd na grunt niniejszej sprawy, za rozwiązanie konstytucyjne, niewątpliwie, należałoby uznać zwiększenie pomocy materialnej dla rodzin wychowujących więcej niż jedno niepełnosprawne dziecko, również poprzez uprawnienie do uzyskiwania świadczenia pielęgnacyjnego na każde dziecko w rodzinie. Nie oznacza to jednak, że reguła przyjęta w art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest niekonstytucyjna.

Świadczenie pielęgnacyjne nie jest bowiem jedynym świadczeniem finansowym przewidzianym dla rodzin wychowujących niepełnosprawne dzieci, gdyż ustawodawca stworzył całościowy system pomocowy również dla tych rodzin. Rodzinom tym przysługują wymienione wyżej zasiłki wraz z dodatkami, w tym zasiłek pielęgnacyjny na dziecko niepełnosprawne. Niezależnie od świadczeń przewidzianych ustawą o świadczeniach rodzinnych, osoby opiekujące się niepełnosprawnym członkiem swojej rodziny mogą uzyskać również świadczenie w postaci opłacania składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe ze środków publicznych [art. 42 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.)].

Nie można zatem podzielić poglądu, że zakwestionowany przepis jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Jako wzorce kontroli art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych Skarżący wskazał również art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Należy zauważyć, że art. 18 i art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy zasadniczej wyrażają normy programowe, określające powinność państwa realizowania jego obowiązków wobec rodziny.

Z norm programowych, nakazujących objęcie opieką małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa (art. 18 Konstytucji) oraz uwzględnianie w prowadzonej polityce gospodarczej i społecznej dobra rodziny (art. 71 ust. 1

zdanie pierwsze Konstytucji), nie można zrekonstruować konkretnego prawa podmiotowego. Te normy konstytucyjne natomiast, nakazując władzom publicznym uwzględnianie w prowadzonej polityce dobra rodziny, określają minimalny standard ochrony i pomocy.

Z kolei, dla ustalenia tego standardu ma znaczenie, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie o sygn. P 3/05, «zakotwiczenie nakazu konstytucyjnego wprost w rozdziale I Konstytucji, poświęconego podstawowym zasadom ustroju. Istotniejsze jeszcze znaczenie dla ustalenia standardu ma art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji, który precyzuje, że pomoc dla rodzin w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych, ma mieć charakter "szczególny", a więc wykraczający poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom. Konstytucja nie rozstrzyga jednak samodzielnie o wszystkich środkach ochrony i pomocy rodzinie.» [OTK ZU(A) z 2005 r. Nr 10, poz. 115]. Zgodnie zaś z art. 81 Konstytucji, prawa, sformułowanego w art. 71 Konstytucji, można dochodzić w granicach określonych ustawą.

Również art. 69 Konstytucji, wskazany jako wzorzec kontroli przez Rzecznika Praw Obywatelskich, wyraża normę programową, zobowiązującą władze publiczne do udzielania, zgodnie z ustawą, osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.

Tej normy konstytucyjnej również nie można, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 października 2007 r. w sprawie o sygn. P 28/07, traktować jako „konstytucjonalizację określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania. Wskazany wzorzec konstytucyjny należy odczytywać jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych. Mechanizm ten musi zapewniać efektywne osiągnięcie celu" [OTK ZU(A) z 2007 r., Nr 9, poz. 106].

Wprowadzenia reguły, że rodzinie wychowującej niepełnosprawne dzieci przysługuje jedno świadczenie pielęgnacyjne, nie można ocenić jako naruszające wskazane normy konstytucyjne. Z omówionych wzorców konstytucyjnych nie można bowiem wyprowadzić prawa do konkretnego świadczenia dla rodzin wychowujących dzieci niepełnosprawne ani prawa do określonego poziomu konkretnego świadczenia.

Ustawodawca natomiast, w ramach przysługującej mu swobody regulacyjnej, stworzył, jak już wyżej wskazano, system pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. W ramach tego systemu pomoc materialna dla rodzin wychowujących niepełnosprawne dzieci nie ogranicza się do świadczenia pielęgnacyjnego, lecz obejmuje również inne świadczenia, jak zasiłki, dodatki do zasiłków czy pomoc w postaci opłacania składek emerytalno-rentowych.

W tej sytuacji, nie można podzielić stanowiska, że zakwestionowany przepis pozostaje w sprzeczności ze wskazanymi przez Skarżącego i RPO wzorcami konstytucyjnymi.

Art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie, w jakim stanowi, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie przysługuje, jeżeli osoba w rodzinie ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie, jest więc zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2, art. 18, art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego