



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, 27. VI. 2011

RPO-670440-III/11/LN

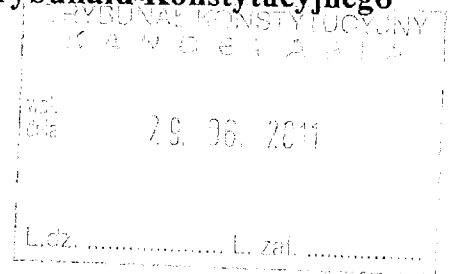
00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Pan

Andrzej Rzepliński

Prezes

Trybunału Konstytucyjnego



sygn. akt SK 7/11

Pismo procesowe

Działając na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) oraz w nawiązaniu do pisma z dnia 19 maja 2011 r., w którym zgłoszono udział Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie skargi konstytucyjnej skarżącego R W , przedstawiam następujące stanowisko.

Artykuł 17 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 i Nr 222, poz. 1630, z 2007 r. Nr 64, poz. 427, Nr 105, poz. 720, Nr 109, poz. 747, Nr 192, poz. 1378 i Nr 200, poz. 1446, z 2008 r. Nr 70, poz. 416, Nr 138, poz. 872 i 875, Nr 223, poz. 1456 i Nr 237, poz. 1654, z 2009 r. Nr 97, poz. 800 i Nr 219, poz. 1706 oraz z 2010 r. Nr 50, poz. 301 i Nr 222, poz. 1455) jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 18, art. 69 i art. 71 ust. 1 oraz w związku z art. 2 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

1. Skarga konstytucyjna dotyczy zbadania zgodności art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.) 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 ustawy albo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub na inne dziecko w rodzinie – w przypadku rodziny dotkniętej niepełnosprawnością kilkorga dzieci z art. 2 Konstytucji RP gwarantującym to, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, art. 18 Konstytucji RP gwarantującym to, że małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej, art. 32 ust. 1 Konstytucji RP gwarantującym to, że wszyscy są wobec prawa równi oraz to, że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, art. 71 ust. 1 Konstytucji RP gwarantującym to, że Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny, zaś rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

W mojej ocenie zakwestionowany przepis art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest niezgodny z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą szczególnej pomocy państwa rodzinom wychowującym dzieci niepełnosprawne określoną w art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji, a także zasadą ochrony małżeństwa wynikającą z art. 18 Konstytucji oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP.

2. Skarga konstytucyjna została skierowana do Trybunału Konstytucyjnego na tle następującego stanu faktycznego. Skarżący wnioskiem z kwietnia 2009 r. wystąpił do Ośrodka Pomocy Społecznej w S o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.) w związku z opieką nad synem S W. Do wniosku dołączył orzeczenie Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności o zaliczeniu S W do znacznego stopnia niepełnosprawności oraz oświadczenie, że nie pracuje i nie jest zarejestrowany jako bezrobotny, ani nie podejmuje żadnego zatrudnienia. Organ ten uznał, że skarżący spełnia warunki określone w art. 17 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ust. 2, ponieważ dochód na członka rodziny wynosi zł, a więc nie nastąpiło przekroczenie wyjątkowej kwoty kryterium

dochodowego. Wydał jednak decyzję odmowną w tej sprawie. W uzasadnieniu decyzji odmownej z kwietnia 2009 r. Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w S. wskazał, że decyzją z października 2008 r. przyznane zostało świadczenie pielęgnacyjne żonie skarżącego na syna S. W. Powyższe ustalenie w świetle art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy stanowiło negatywną przesłankę do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gorzowie Wielkopolskim decyzją z maja 2009 r. utrzymało w mocy decyzję organu I instancji z dnia kwietnia 2009 r. o odmowie przyznania p. R. W. świadczenia pielęgnacyjnego. Stanowisko organów administracyjnych zostało podtrzymane w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z października 2009 r. (). Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia maja 2010 r. () oddalił skargę kasacyjną skarżącego od tego wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim.

3. Zgodnie z art. 2 ustawy świadczeniami rodzinnymi są zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, świadczenia opiekuńcze (zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne), zapomoga wypłacana przez gminy na podstawie art. 22a (jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka przyznawana przez radę gminy) oraz jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka.

Świadczenie pielęgnacyjne jest jednym z dwóch świadczeń opiekuńczych, przewidzianych w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Drugim jest zasiłek pielęgnacyjny, uregulowany w art. 16 ustawy o świadczeniach. Przed wejściem w życie ustawy (tj. do 1 stycznia 2004 r.) odpowiednikiem świadczenia pielęgnacyjnego był zasiłek stały, wypłacany na podstawie art. 27 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (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 ustawy o świadczeniach, druk sejmowy nr 1555/IV kadencja, s. 67). Szczegółowe zasady jego przyznawania reguluje rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz. U. Nr 105, poz. 881, ze zm.). Nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego uzależnione jest od spełnienia licznych warunków, wiążących się zarówno z osobą ubiegającą się o świadczenie, jak i osobą wymagającą opieki lub innymi członkami ich rodziny. Przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego zależy od spełnienia – łącznie – następujących warunków:

- posiadania przez osobę ubiegającą się o świadczenie polskiego obywatelstwa (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach) lub – w wypadku cudzoziemców – realizacji przesłanek wymienionych w art. 1 ust. 2 pkt 2 i art. 1 ust. 3 ustawy o świadczeniach;
- dobrowolnej rezygnacji przez tę osobę z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną (art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach; por. także art. 3 pkt 22 ustawy o świadczeniach);
- szczególnych cech prawnych i faktycznych osoby wymagającej opieki, ponieważ może to być wyłącznie osoba niepełnosprawna w stopniu znacznym albo dziecko, które (kumulatywnie) ma orzeczoną niepełnosprawność oraz konieczność „stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji” i „stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji” (art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach; art. 3 pkt 5, 9 i 21 tej ustawy);
- istnienia stosunku alimentacyjnego między osobą ubiegającą się o świadczenie i osobą wymagającą opieki (art. 128-144¹ k.r.o.), przy czym przepisy ustawy o świadczeniach przewidują, że świadczenie pielęgnacyjne może przysługiwać matce, ojcu, innym osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, opiekunowi faktycznemu dziecka (art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach; definicja opiekuna faktycznego jest zawarta w art. 3 pkt 14 ustawy o świadczeniach) lub osobie innej niż spokrewniona w pierwszym stopniu, na której ciąży obowiązek alimentacyjny – w tym ostatnim wypadku tylko wtedy, gdy nie ma osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu albo gdy osoba ta nie jest w stanie sprawować opieki (art. 17 ust. 1a ustawy o świadczeniach);
- braku przeszkód wymienionych w art. 17 ust. 5 ustawy o świadczeniach; zgodnie z tym przepisem, „świadczenia pielęgnacyjne nie przysługują, jeżeli: 1) osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego; 2) osoba wymagająca opieki: a) pozostaje w związku małżeńskim, b) została umieszczona w rodzinie zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej spokrewnionej z dzieckiem, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, albo, w związku z koniecznością kształcenia, rewalidacji lub rehabilitacji, w placówce zapewniającej całodobową opiekę, w tym w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, i korzysta w niej z całodobowej opieki przez więcej niż 5 dni w tygodniu, z wyjątkiem zakładów opieki zdrowotnej; 3) osoba w rodzinie ma ustalone prawo do wcześniejszej emerytury na to dziecko; 4) osoba w rodzinie ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 [ustawy o świadczeniach], albo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub na inne dziecko w rodzinie; 5) na osobę wymagającą opieki członek rodziny jest uprawniony za granicą do świadczenia na pokrycie wydatków związanych z opieką, chyba że przepisy o koordynacji systemów

zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej” (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 1 czerwca 2010 r., sygn. P 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 53).

W odróżnieniu od prawa do zasiłku pielęgnacyjnego warunki przewidziane do nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obejmowały do końca 2009 r. nieprzekroczenie granicy kryterium dochodowego. Od 1 stycznia 2010 r., więc po wniesieniu przez skarżącego wniosku o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, uzyskanie świadczenia nie jest już uzależnione od wysokości dochodu, co było uregulowane w art. 17 ust. 2-2d ustawy o świadczeniach (przepisy te zostały uchylone przez art. 13 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych, Dz. U. Nr 219, poz. 1706, por. także uzasadnienie projektu tej ustawy, druk sejmowy nr 2413/VI kadencja, s. 9-10).

Na marginesie należy wskazać, że niektóre przesłanki nabycia świadczenia pielęgnacyjnego były już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w wyrokach z 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107) i 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109). W wyroku o sygn. P 27/07 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach (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, był niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Natomiast w wyroku o sygn. P 41/07 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy o świadczeniach (w badanym brzmieniu) w zakresie, w jakim uniemożliwiał przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki nad innym niż jej dziecko, niepełnosprawnym, niepełnoletnim członkiem rodziny, dla którego stanowi rodzinę zastępczą spokrewnioną i wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny, był niezgodny m.in. z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

4. Obecne brzmienie art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy obowiązuje od 1 września 2005 r. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym przepis art. 17 ustawy stanowiący o prawie do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki nad dzieckiem nie regulował negatywnie sytuacji, jaka ma miejsce w sprawie stanowiącej przedmiot skargi konstytucyjnej, a więc takiej, kiedy oboje rodzice z uwagi na niepełnosprawność swoich dzieci i konieczność sprawowania nad nimi całodobowej pieczy, rezygnują z pracy zarobkowej. Przepis ten dotyczył bowiem prawa jednego z rodziców do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad jednym dzieckiem, co nie oznaczało braku ustawowej

możliwości przyznania takiego świadczenia drugiemu rodzicowi z tytułu opieki nad drugim niepełnosprawnym dzieckiem (por. np. wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Ke 329/05, orzeczenie dostępne w CBOSA). Zawarta obecnie w art. 17 ust. 5 pkt 4 regulacja nie pozostawia żadnych wątpliwości co do intencji ustawodawcy, który wyłączył możliwość przyznania świadczenia pielęgnacyjnego na drugie dziecko w rodzinie (por. np. dostępne w bazie CBOSA wyroki: WSA w Poznaniu, sygn. akt IV SA/Po 686/06, WSA w Gdańsku, sygn. akt II SA/Gd 403/06, WSA w Opolu, sygn. akt II SA/Op 64/06).

5. Z brzmienia zakwestionowanego przepisu wynika jasno, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba ubiegająca się o nie, albo inna osoba z rodziny zainteresowanego nabyciem tego prawa ma już ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub na inne dziecko. Nie może więc dwóm członkom rodziny przysługiwać równocześnie prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, choćby nawet warunki do jego przysługiwania spełniono na różne dzieci. Obejmuje to przypadki, w których osobie ubiegającej się o świadczenie pielęgnacyjne już przyznano wcześniej świadczenie pielęgnacyjne, bez względu czy na to samo, czy też na inne dziecko, ale również i te, w których inna osoba wchodząca w skład jej rodziny ma już takie prawo – albo na to samo, albo też na inne dziecko. Wynika z tego, że ustawodawca ustanowił zasadę, zgodnie z którą, na jedną rodzinę przysługuje jedno prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Zasady tej nie uchyla ani większa liczba dzieci spełniających warunki wymagane dla nabycia takiego prawa, ani też to, że sam ubiegający się spełnia wraz z dzieckiem te warunki, ale w ubieganiu się o to samo prawo uprzedziła go inna osoba z rodziny.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich narusza to konstytucyjną zasadę równości, która wprowadza wymóg, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, były traktowane równo – bez dyskryminowania ani faworyzowania (por. zwłaszcza orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 11). Z punktu widzenia zasady równości wobec prawa kluczowe znaczenie ma zatem ustalenie cechy istotnej, przesądza ona bowiem o uznaniu porównywalnych podmiotów za podobne bądź odmienne.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odstępstwo od równego traktowania podmiotów podobnych jest dopuszczalne, musi zawsze jednak znajdować uzasadnioną podstawę. Według Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z dnia 12 maja 1998 r., sygn. akt U 17/97, OTK z 1998 r. Nr 3, poz. 34) zróżnicowanie musi mieć charakter relewantny, a więc musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Zróżnicowania nie wolno więc dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Ponadto zróżnicowanie musi mieć charakter proporcjonalny.

W konsekwencji waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych. W końcu zróżnicowanie musi pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi.

Zakaz kumulowania świadczeń pielęgnacyjnych w rodzinie pozbawia członka rodziny (w tym wypadku ojca) prawa do świadczenia, choć niewątpliwie występuje w tej sprawie konieczność sprawowania opieki nad następnym niepełnosprawnym dzieckiem i związana z tym potrzeba rezygnacji z zatrudnienia. Wynikający z konstytucyjnej zasady równości nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa należących do określonej kategorii sprzeciwia się odmiennemu traktowaniu rodzica, który ze względu na konieczność sprawowania opieki nad następnym dzieckiem niepełnosprawnym, na które nie jest pobierane świadczenie, rezygnuje z zatrudnienia. Nie ulega kwestii, że według stanu prawnego obowiązującego do 1 stycznia 2010 r., wspólnymi cechami relewantnymi opiekuna, którego dotyczy art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy i opiekuna tym przepisem nieobjętego są po pierwsze – sprawowanie opieki nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji, po wtóre – niepodejmowanie z tego powodu pracy i po trzecie – osiąganie przez rodzinę niskich dochodów (tak też Jarosław Sułkowski w głosie do powołanego wcześniej wyroku NSA z 18 maja 2010 r., sygn. akt I OSK 166/10, Forum Prawnicze 5 (3), 2011, s. 69).

Ustawodawca nie dostrzegł w tym wypadku potrzeby odmiennego uregulowania prawa do świadczenia w sytuacji rodzin opiekujących się więcej niż jednym dzieckiem niepełnosprawnym. Przypomnieć trzeba, że 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). Należy wskazać, że gdyby rodzina skarżącego, korzystając z przysługujących jej uprawnień, wobec braku możliwości sprawowania właściwej opieki zdecydowała się oddać kolejne dziecko niepełnosprawne do publicznego zakładu opiekuńczego, to z całą wymagałoby to znacznie większych nakładów ze strony finansów publicznych niż przyznanie stosownego wsparcia w formie świadczenia pielęgnacyjnego skarżącemu. W świetle przytoczonej argumentacji należy stwierdzić, że zakwestionowana regulacja prawna nie ma charakteru relewantnego, ani też charakteru proporcjonalnego. Z tego względu uważam, że w niniejszej sprawie respektowanie zasady równości wymaga uwzględnienia przy określaniu przesłanek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego sytuacji rodzin wychowujących więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne, a brak uwzględnienia tego kryterium stanowi naruszenie tej konstytucyjnej zasady.

6. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego art. 69 ustawy zasadniczej, który stanowi, że osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej, traktowany jest jako norma programowa wyznaczająca ustawodawcy obowiązek stworzenia rozwiązań zapewniających efektywne wsparcie osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego. Nie ustanawia on zatem bezpośrednio żadnych konkretnych praw podmiotowych dla jednostek, ale przewiduje ich ustalenie w ustawie. Potwierdza to zresztą wyraźna dyspozycja art. 81 Konstytucji, zgodnie z którą praw określonych w omawianym przepisie można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Jak zauważył Trybunał: „Artykuł 69 odsyła do ustawy (zarówno jeśli chodzi o poziom zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, jak i przedmiot regulacji w tym zakresie). Nie można zatem tego właśnie przepisu uważać za 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” (por. wyrok z 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106). Podobne uwagi można odnieść do art. 71 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny, a rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Jakkolwiek w omawianym przepisie nie zawarto odesłania do ustawy, jednak również w tym wypadku pod uwagę trzeba wziąć art. 81 Konstytucji, zgodnie z którym praw określonych w art. 71 ustawy zasadniczej można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Oznacza to, że również omawiany przepis nie ustanawia wprost żadnych konkretnych praw podmiotowych dla jednostek, ale przewiduje ich przyznanie w ustawie (zob. wyroki z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54, oraz z 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83). Dostrzega się jednak pewną różnicę zachodzącą pomiędzy omawianymi regulacjami. Trzeba bowiem uznać, iż art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji – inaczej niż art. 69 Konstytucji w odniesieniu do osób niepełnosprawnych – precyzuje wymagany poziom świadczeń na rzecz rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Pomoc ta powinna mieć charakter szczególny, co jednak w żadnym wypadku nie oznacza zwolnienia rodziny z ciążącego na niej obowiązku alimentacyjnego (por. wyrok z 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 115).

Jestem zdania, że kwestionowana regulacja jest sprzeczna z art. 69 Konstytucji, zobowiązującym państwo do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym m.in. w zakresie zabezpieczenia egzystencji, oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodzinom wielodzietnym i niepełnym, szczególną pomoc ze strony władz publicznych. Zauważyć

należy, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego jest zakotwiczone w ustawie zasadniczej, co znacznie ogranicza zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy oraz ma znaczenie dla oceny wprowadzanych przez niego ograniczeń dotyczących dostępu do tego zasiłku. Celem ustawy jest realizacja polityki społecznej i gospodarczej uwzględniającej dobro rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji, a poszczególne regulacje zawarte w ustawie muszą pozostawać w pełnej zgodności z tymi celami. Jest wątpliwe, czy sformułowana w art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy przeszkoda prawna polegająca na przyznaniu jednego świadczenia pielęgnacyjnego bez względu na liczbę dzieci niepełnosprawnych wychowywanych w rodzinie zapewnia szczególną (tj. wykraczającą poza zwykłą) pomoc dla rodzin z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych. Przyjęcie zasady, zgodnie z którą na jedną rodzinę przysługuje jedno prawo do świadczenia pielęgnacyjnego powoduje, że ta część przepisu art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy nie realizuje powołanych wyżej norm konstytucyjnych, choć w rodzinie znajduje się większa liczba dzieci niepełnosprawnych, a sam skarżący ubiegający się o świadczenie spełnia wraz z dzieckiem warunki do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Stworzony przez państwo system gwarantujący wypłatę świadczenia pielęgnacyjnego powinien także uwzględniać interesy dzieci, które muszą być traktowane jako nadrzędne we wszystkich sprawach dotyczących dzieci i w pierwszym rzędzie chronione i respektowane przez władze publiczne, w tym ustawodawcze, także w świetle art. 3 ust 1 Konwencji o prawach dziecka (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.). Jest przy tym oczywiste, że prawodawca nie zwalnia takich rodzin z obowiązku alimentacyjnego, jednak ze względu na obowiązek udzielenia szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w rzeczywiście trudnej sytuacji oraz odrębnie wyrażony obowiązek udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym, rozwiązania ustawowe powinny zostać ukształtowane w taki sposób, by wskazane rodziny nie zostały tej szczególnej pomocy pozbawione.

7. Art. 18 Konstytucji stanowi, że „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”. W przepisie tym jest między innymi mowa o „małżeństwie” i o „rodzinie”, a te wartości mają znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Art. 18 jest wyrazem tej samej aksjologii, która inspirowała treść art. 71 Konstytucji. Nakaz wyrażony w art. 18 Konstytucji nie oznacza, że Konstytucja nakazuje traktować osobę mającą rodzinę inaczej (lepiej), niż osobę samotną. Przepis ten nakazuje natomiast podejmowanie przez państwo takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami. Kwestionowane przepisy zostały ukształtowane w taki sposób, że faktycznie osłabiają te więzi, a nie umacniają. Treść kwestionowanych przepisów skłania do stwarzania sytuacji pozorujących rozkład pożycia między małżonkami po to, aby możliwe było uzyskanie pomocy

finansowanej ze środków publicznych w formie świadczenia pielęgnacyjnego. Z tego względu reprezentuję stanowisko, że zaskarżone skargą konstytucyjną przepisy naruszają również art. 18 Konstytucji.

8. W moim przeświadczeniu zakwestionowane skargą konstytucyjną rozwiązanie jest także niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Jestem przekonana, że sprawiedliwość społeczna realizowana w myśl ogólnych klauzul dobra rodziny jest jedną z najważniejszych implikacji obowiązku udzielania przez państwo szczególnej pomocy rodzinom wychowującym dzieci niepełnosprawne. Moim zdaniem z zasady sprawiedliwości społecznej powinien zatem wynikać wymóg uwzględnienia przy określaniu przesłanek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego sytuacji obojga rodziców w rodzinie wychowującej więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne. Tymczasem z brzmienia zakwestionowanego przepisu zdaje się wynikać, że ustawodawca nie dostrzegł zróżnicowanej sytuacji rodzin w zależności od liczby wychowywanych w rodzinie dzieci niepełnosprawnych i potrzeby wsparcia w takiej sytuacji drugiego z rodziców, rezygnującego z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania opieki nad takimi dziećmi.

Z tych względów wnoszę, jak wyżej.

