

70-351 Szczecin
B. Śmiałego 11/2
tel.: 91 484 28 18

Kancelaria Prawna PWB
Paweł Waldemar Bakun
www.kancelariapwb.pl

00-490 Warszawa
ul. Wiejska 12
tel.: 22 629 26 71

Szczecin, dnia 20 września 2010 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. Szucha 12a
00-918 Warszawa

Skarżący: R W

reprezentowany przez
radcę prawnego Pawła Waldemara Bakuna
(nr wpisu na listę radców prawnych Sz-875)
adres do doręczeń:
Kancelaria Prawna PWB
ul. B. Śmiałego 11/2; 70-351 Szczecin

SKARGA KONSTYTUCYJNA

W imieniu skarżącego R W , którego pełnomocnictwo załączam, na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej

wnoszę o stwierdzenie, że art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255 - tekst pierwotny, Dz. U. Nr 139, poz. 992 - tekst jednolity; zmiany: Dz.U.2010 Nr50 poz. 301, Dz. U. 2009 Nr 219 poz.1706, Dz.U.2008 Nr223 poz.1456, Dz.U.2009 Nr97 poz.800, Dz.U.2009 Nr97 poz.800, Dz.U.2008 Nr223 poz.1456, Dz.U.2008 Nr 223 poz.1456, Nr237 poz. 1654, Dz.U.2007 Nr 192 poz. 1378, Dz.U.2008 Nr138 poz.872, poz.875, Dz.U.2008 Nr 70 poz. 416, Dz.U.2007 Nr200 poz.1446, Dz.U.2007 Nr109 poz.747, Dz.U.2007 Nr105 poz.720, Dz.U.2007 Nr6 poz.427, Dz.U.2006 Nr222 poz.163)

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 z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych albo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub na inne dziecko w rodzinie - w przypadku rodziny dotkniętej niepełnosprawnością kilkorga dzieci

jest niezgodny 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.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia _____ maja 2010 r., sygn. akt _____, który został doręczony skarżącemu 21 lipca 2010 r., Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną skarżącego. Orzeczenie to ma charakter ostateczny, a skarżący wyczerpał tok instancji zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i w postępowaniu sądowym.

Wcześniej, na przestrzeni dwóch lat prowadzone były kolejno postępowania dotyczące przyznania skarżącemu R _____ W _____, świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przebieg tych postępowań wyglądał następująco:

Decyzją z _____ maja 2009 r. (nr _____) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gorzowie Wielkopolskim utrzymało w mocy decyzję Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w S_____ z dnia _____ kwietnia 2009 r. nr _____ o odmowie przyznania skarżącemu R _____ W _____ świadczenia pielęgnacyjnego. Według organu I instancji art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006r. nr 139, poz. 992 ze zm.) stanowił negatywną przesłankę w sprawie przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Od powyższej decyzji skarżący wniósł odwołanie. Samorządowe Kolegium Odwoławcze potwierdziło stanowisko organu I instancji również wskazując na naruszenie art. 17 ust.5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, którego zastosowanie według organu ma charakter obligatoryjny.

W związku z tym Skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim. Skarżący oparł skargę m. in. na naruszeniu art. 24 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Zasady nr 5 Deklaracji Praw Dziecka oraz art. 23 Konwencji o

Prawach Dziecka, podkreślając tym samym szczególny obowiązek troski władz publicznych o dobro dzieci, zwłaszcza tych niepełnosprawnych i w rodzinach wielodzietnych. Ponadto wskazał, że art.17 ust. 4 pkt 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie może stanowić negatywnej przesłanki w sprawie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, gdyż zachowane jest w tym wypadku kryterium dochodowe, a fakt, że w rodzinie znajduje się więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne nie może prowadzić do tego, że mimo iż oboje rodzice rezygnują z pracy i ponadto spełniają warunki formalne, świadczenie pielęgnacyjne otrzymuje tylko jedno z nich. Narusza to według skarżącego zasadę równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim oddalił skargę jako niezasadną. Wojewódzki Sąd Administracyjny przyznał, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego uregulowane zostało w ustawie z dnia 23 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, która wskazuje, że świadczeniem rodzinnym jest m. in. świadczenie pielęgnacyjne. Świadczenie to jest przyznawane z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Przysługuje ono osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny zgodnie z Kodeksem rodzinnym i opiekuńczym, a także opiekunowi faktycznemu dziecka, jeżeli nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub 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 osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. We wskazanej ustawie określono również, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje m. in. gdy osoba w rodzinie ma ustalone prawo do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, albo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub inne dziecko w rodzinie. Tym samym katalog przesłanek wyłączających prawo do świadczeń pielęgnacyjnych jest zamknięty poprzez taksatywne ich wyliczenie, a tym samym niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej tego przepisu.

Ponadto Sąd uznał za bezzasadny zarzut naruszenia art. 32 i 71 ust. 1 Konstytucji RP. Zasada równości wobec prawa nie może być odczytywana jako obowiązek przyznawania przepisem prawa wszystkim dzieciom tych samych uprawnień, gdyż świadczenia mogą być różnicowane podmiotowo i przedmiotowo. Przejawem polityki społecznej i ekonomicznej państwa są regulacje zawarte w ustawie o świadczeniach rodzinnych, zaś państwo nie ponosi odpowiedzialności za to, że dla pewnych osób ich wysokość jest niewystarczająca.

Według Sądu nie jest istotny fakt niezgodności art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych z Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Powszechną Deklaracją Praw

Człowieka i Deklaracją Praw Dziecka, gdyż normy w nich zawarte mają charakter swoistych dyrektyw a podczas ich stosowania państwu powinien być pozostawiony margines swobody.

Sąd odniósł się również do zasady subsydiarności, stwierdzając, że wykładni ustawy o świadczeniach rodzinnych należy dokonywać w jej kontekście, jednak zadaniem państwa jest wspieranie rodziny a nie jej zastępowanie.

W związku z powyższym Skarżący wniósł skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę kasacyjną oparł na zarzucie naruszenia prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie (brak zastosowania): art. 2, art. 9, art. 32, art. 18 i art. 71 Konstytucji RP; art. 24 Karty Praw Podstawowych, Zasady 5 Deklaracji Praw Dziecka, art. 23 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie znalazły uzasadnienia zarzuty dotyczące niezgodności art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych ze wskazanymi przez Skarżącego przepisami Karty Praw Podstawowych, Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, Deklaracją Praw Dziecka ONZ. Według Sądu wszystkie wskazane normy są rodzajem dyrektyw, które powinny być uwzględniane przez państwa, jednak państwom tym pozostawiono pewien margines swobody. Ponadto Sąd podkreślił, że katalog przesłanek wyłączających prawo do świadczeń pielęgnacyjnych jest zamknięty, dlatego niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej tego przepisu. Poza tym według Sądu realizacja zasady subsydiarności odbywa się w omawianym przypadku poprzez przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego drugiemu z rodziców. Sąd wskazał, że art. 32 Konstytucji RP jako konstytucyjny zapis zawierający deklarację równości wszystkich wobec prawa, nie może być odczytywany jako obowiązek przyznawania przepisem prawa wszystkim dzieciom tych samych uprawnień w ramach np. świadczeń rodzinnych. Sąd podkreślił, że art. 32 Konstytucji RP nie może być samoistnym źródłem roszczeń o ile strona nie spełniła ustawowych przesłanek przyznania świadczeń. Za niezasadny Sąd uznał zarzut naruszenia art. 71 ust.1 Konstytucji RP, stwierdzając, że przejawem polityki społecznej i ekonomicznej są regulacje zawarte w ustawie o świadczeniach rodzinnych, zaś inną rzeczą jest wysokość świadczeń oraz zakres ich przyznawania, który może być postrzegany przez zainteresowane osoby jako niewystarczający.

Należy jednakże zauważyć, że w przedmiotowej sprawie, zgodnie z tym co podkreślił w swym orzeczeniu NSA, skarżący (w swych trudnych okolicznościach życiowych) spełnił wszystkie pozytywne przesłanki ustawowe, wymagane aby uzyskać świadczenie. Jednakże na przeszkodzie w skutecznym uzyskaniu świadczenia stanął właśnie art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych - przepis konstytuujący bezwzględnie obowiązującą przesłankę negatywną, która uniemożliwia organom stosującym prawo przyznać świadczenie nawet pomimo oczywistej zasadności i choćby w najgłębszym poczuciu zasad współżycia społecznego.

W przypadku skarżącego, regulacja zawarta w art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych stoi zatem w rażącej sprzeczności nie tylko z zasadami sprawiedliwości społecznej, czy wskazywanymi przed Sądem przepisami prawa międzynarodowego, lecz jak pełnomocnik będzie wywodzić poniżej - przepis ten pozbawiając skarżącego prawa do wnioskowanego świadczenia, narusza wolności i prawa chronione art. 2, art. 18, art. 32 i art. 71 ust. 1 Konstytucji RP.

1. Niezgodność z art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z normy tej wynika zasada sprawiedliwości społecznej do której należy ochrona osób słabszych ekonomicznie a tym bardziej dzieci. Zasada ta gwarantuje określone zobowiązanie państwa w stosunku do obywateli. Ocena przepisów ustawowych pod kątem realizowania zasady sprawiedliwości społecznej jest w dużym stopniu oceną pozaprawną. Niewątpliwie celem tej zasady jest ochrona słabszych ekonomicznie jednostek i grup ludności, wyrażająca się w istnieniu odpowiednich zabezpieczeń społecznych i usług socjalnych świadczonych przez państwo i różne wspólnoty samorządowe. Dziecko, zwłaszcza dziecko niepełnosprawne przede wszystkim wymaga szczególnej opieki, leczenia i rehabilitacji, w tym troski organów powołanych do opieki socjalnej. W tym kontekście zasadę sprawiedliwości społecznej, pojmować należy nie tylko w aspekcie socjalno-ekonomicznym, lecz jako odnoszącą się również do "społecznego poczucia sprawiedliwości", które w demokratycznym państwie prawnym nie powinno być przez ustawodawcę ignorowane.

Nie można zgodzić się na to - w kontekście obowiązywania w naszym Państwie zasady sprawiedliwości społecznej - by słabsze jednostki, jakimi są bez wątpienia niepełnosprawne dzieci Państwa W , pozbawione zostały właściwego zaplecza socjalnego i należnej opieki. W zaistniałej sytuacji, zasada sprawiedliwości społecznej z pewnością nie znalazła właściwego uznania i zastosowania. Należy zauważyć, że opieka nad dziećmi niepełnosprawnymi jest bardzo ciężką i odpowiedzialną pracą. Trwa całą dobę, wymaga ciągłych poświęceń i wyrzeczeń, a przy tym w wielu przypadkach nie ma perspektywy, że kiedykolwiek się skończy. Decyzja o zaprzestaniu pracy zawodowej nie wynika z wygodnictwa lub nieodpowiedzialnego wyboru, ale z konieczności oraz właściwie pojętej odpowiedzialności. W świetle obowiązujących przepisów, niestety prościej byłoby dokonać innego wyboru tj. ucieczki od problemu poprzez podrzucenie niepełnosprawnych dzieci instytucjom państwowym. Zapewne miałyby one nawet odpowiednie i kosztowne zabezpieczenie materialne, ale zostałyby pozbawione tego, co jest najważniejsze: ciepła rodzinnej atmosfery, cierpliwości, bliskości...

W związku z powyższym skoro obydwój rodzice wywiązują się ze swych obowiązków - moralnych i prawnych - wobec ciężko chorych dzieci i wymaga to od nich rezygnacji z

zarobkowania, to winni bezdyskusyjnie w tych działaniach otrzymać odpowiednie wsparcie państwa.

Warto zaznaczyć, że choć świadczenie pielęgnacyjne nominalnie przysługuje rodzicom, to realną korzyść odnosić z niego będą dzieci, które w ten sposób mają zapewnioną opiekę osoby bliskiej. Korzyść odnosi również państwo, bo zapewniając osobie potrzebującej pomocy opiekę członka rodziny, nie musi organizować tejże opieki w innych formach (w istocie znacznie droższych).

Nie może również umknąć naszej uwadze to, że rodzice sprawujący opiekę nad niepełnosprawnymi wypełniają zobowiązanie o charakterze prawnorodzinnym, którego źródłem są przepisy kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Rodzice rezygnują, w związku z realizacją tego obowiązku z podjęcia lub kontynuowania zatrudnienia.

W kontekście powyższego i w świetle słów Trybunału Konstytucyjnego, że "Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli" (wyr. z 12.4.2000 r., K 8/98, OTK 2000, Nr 3, poz. 87, s. 411) oraz mając na uwadze to, iż Trybunał ustala sens zasad sprawiedliwości społecznej, nie tylko biorąc pod uwagę art. 2 Konstytucji, ale również nawiązanie do idei sprawiedliwości w Preambule Konstytucji RP oraz art. 1 stanowiący, że RP "jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli", art. 17 ust.5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych należy uznać za niezgodny z Konstytucją.

2. Niezgodność z art. 18 Konstytucji RP.

Zgodnie z art.18 Konstytucji RP małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej.

Generalnie rzecz ujmując, z art. 18 wypływają nałożone na władze publiczne obowiązki zabezpieczenia małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa przed wszelkimi zagrożeniami dla ich normalnego funkcjonowania. Obowiązki te obejmują nie tylko odpieranie zagrożeń ze strony podmiotów zewnętrznych wobec rodziny (np. zagrożeń moralnych dla dzieci), ale również podejmowanie przez organy państwowe odpowiednich działań w sferze społecznej i gospodarczej, prowadzenie przez nie polityki społecznej i gospodarczej wspierającej funkcjonowanie małżeństwa i rodziny oraz umacniającej więzi łączące małżonków i rodzinę. Działania te w świetle orzecznictwa TK polegają m.in. na: prowadzeniu odpowiedniej polityki podatkowej sprzyjającej rodzinom, tworzeniu prawa sprzyjającego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych rodziny, udzielaniu świadczeń socjalnych poprawiających bytową sytuację rodzin, ochronie praw

małżonków w ich wzajemnych stosunkach (prof. dr hab. B. Banaszak 2009 Konstytucja RP komentarz do art. 71 patrz teza 7. (cyt. za: Legalis w internecie).

Warto zaznaczyć, że w przypadku rodziny W świadczenia socjalne na rzecz ich trójki dzieci niepełnosprawnych są absurdalnie nieadekwatne do rzeczywistych potrzeb i ciężarów wynikających z faktu wychowywania i rehabilitowania tych dzieci. W związku z tym nie można mówić o realizacji w stosunku do nich jakiegokolwiek polityki socjalnej ze strony państwa, a jedynie o jakimś jej zarobku. Tym samym polityka rodzinna nie jest łaską rządzących dla społeczeństwa, lecz jest realizacją obowiązku prawnego, z którym tu niestety nie mamy do czynienia. Uświadomienie politykom i szerokim kręgom społeczeństwa tego faktu ma priorytetowe znaczenie.

Poza tym Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zasada ochrony i opieki nad rodziną wynikająca z art. 18 Konstytucji nie może być sprzeczna z ochroną i opieką nad małżeństwem, macierzyństwem czy rodzicielstwem. W przypadku rozpatrywanej sprawy oznacza to, że opieka nad rodziną nie powinna być pojmowana w sposób, który naruszałby zasadę ochrony i opieki nad małżeństwem, a w szczególności nad stabilnością małżeństwa. Proponowane w ustawie o świadczeniach rodzinnych rozwiązania, polegające na przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego tylko jednemu z rodziców, które rezygnuje z pracy, by zaopiekować się dzieckiem niepełnosprawnym (w omawianym wypadku dziećmi niepełnosprawnymi) i jednocześnie pozbawieniu takiego świadczenia drugiego z rodziców, nie uwzględniając sytuacji, że rodzina dotknięta jest wielodzietną niepełnosprawnością zachęcają do zmiany statusu prawnego rodziny, co stanowi zagrożenie dla trwałości małżeństwa, a zatem narusza art. 18 Konstytucji. Widać ustawodawca przy konstruowaniu tak mało elastycznej regulacji, nie dostosowanej do realiów nie wziął pod uwagę tego, że stosowanie zaskarżonego przepisu rodziców będzie wiele nadużyć w postaci chociażby pozorowania tzw. rozbitych rodzin, by uzyskać pomoc ze strony państwa, co w konsekwencji stwarza zagrożenie dla ich funkcjonowania. Być może taki wniosek jest zbyt dalece idący, jednakże nie można wykluczyć zupełnie takich sytuacji, a tymczasem wielodzietne rodziny niepełnosprawne objęte powinny być największą opieką i ochroną ze strony władz. W tym kontekście przepis art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych pozostaje w sprzeczności i nie służy realizacji zasadzie ochrony i opieki państwa nad rodziną, rodzicielstwem czy również jak wspomniano wyżej samemu małżeństwu.

3. Niezgodność z art. 32 Konstytucji RP.

Zgodnie z art.32 ust.1 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi oraz wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

Jest to zasada konstytucyjna nakazująca, aby prawo traktowało w podobny sposób osoby znajdujące się w podobnej sytuacji. Prawne zróżnicowanie sytuacji obywateli jest niedopuszczalne,

zwłaszcza gdy sprzeciwia się temu zasada sprawiedliwości społecznej. Zasada równości wobec prawa stanowi nie tylko podstawę demokratycznego porządku prawnego, ale przede wszystkim jest źródłem praw i wolności człowieka i obywatela. Uzupełnia ją prawo każdego do równego traktowania przez władze publiczne.

Trybunał Konstytucyjny zajmuje stanowisko, że równość wobec prawa należy rozumieć tak, iż wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w stopniu równym mają być traktowane tak samo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących, czy też faworyzujących. Zawarte w art. 32 ust.1 postanowienie nakazujące "równe traktowanie każdego" wyraża zasadę obowiązującą zwłaszcza w procesie tworzenia prawa, czyli wydawania ustaw i innych norm prawnych. Przepisy stanowionego prawa nie mogą zawierać postanowień dyskryminujących lub przyznających przywileje nierówne i nieuzasadnione przyjętymi ogólnie zasadami. Konstytucyjna zasada równości, jej treść i konsekwencje zostały obszernie omówione w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Dla potrzeb niniejszej sprawy wystarczy tylko przypomnienie najważniejszych ustaleń. Zasada równości „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (orzeczenie z 9 marca 1988 r., sygn. U. 7/87, OTK w 1988 r., cz. I, poz. 1). Punktem wyjścia orzekania o zasadzie równości musi więc zawsze być ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc, innymi słowy, czy zachodzi „podobieństwo” tych sytuacji. Wystąpienie takiego podobieństwa stanowi przesłankę zastosowania zasady równości. Jeżeli więc zostaje stwierdzone, że sytuacje „podobne” zostały przez prawo potraktowane odmiennie, to wskazuje to na możliwość naruszenia zasady równości. Nie zawsze jednak odmiennność potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić wypadki, gdy będzie ona usprawiedliwiona. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą mieć: 1) charakter relewantny (racjonalnie uzasadniony), a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści; 2) charakter proporcjonalny, a więc 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; 3) jakiś związek z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej (zob. orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33, s. 281). Dopiero brak owych przekonujących argumentów powoduje, że regulacja

różnicująca reżim prawny podmiotów czy sytuacji „podobnych” nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji bądź uprzywilejowania.

W świetle powyższego odmowa przyznania świadczenia pielęgnacyjnego jednemu z małżonków, który znajduje się w identycznej sytuacji życiowej co drugi, zmuszony jest do rezygnacji z pracy w celu opieki nad niepełnosprawnymi dziećmi, stanowi bez wątpienia istotne naruszenie zasady równości wobec prawa.

Ustawodawca najwidoczniej nie zważył, że w przypadku rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym wydatki są większe, szczególnie, gdy jest więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne, przez co takie rodziny znajdują się w trudniejszej sytuacji materialnej. Prawo do zasiłku rodzinnego i świadczenia pielęgnacyjnego powinno być uzależnione od rzeczywistej sytuacji, zaś w rodzinie, gdzie jest więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne, realne koszty są większe. Tym samym uchwalone przepisy stworzyły system prawny, którego nie można uznać za poprawny. Konstytucyjna zasada równości wszystkich wobec prawa może być tutaj zachwiana. Przepisy konstytucji nakładają na państwo obowiązek szczególnej ochrony osób niepełnosprawnych i dobra rodziny, zwłaszcza w trudnej sytuacji. Ponadto ograniczenie kręgu osób uprawnionych do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego prowadzące do naruszenia konstytucyjnej zasady równości nie może być usprawiedliwione założoną z góry niesprawnością władzy publicznej. W związku z powyższym kwestionowana regulacja doprowadza do niesprawiedliwego i dyskryminującego ograniczenia szans, zwłaszcza dzieci niepełnosprawnych.

4. Niezgodność z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 71 państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Pojęcie dobro rodziny niezdefiniowane w Konstytucji "obejmuje zarówno aspekt materialny, duchowy, jak i moralny jej istnienia i funkcjonowania" (na ten temat *A. Grzejdziak*, Prawo, s. 467-468). O jego rozumieniu w konkretnej sytuacji decyduje ustawodawca (wyr. TK z 8.5.2001 r., P 15/00, OTK 2001, Nr 4, poz. 83). Z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze nie można wyprowadzić żadnego prawa podmiotowego. Określa ono jedynie cele państwa. Nie oznacza to jednak pełnej swobody decyzyjnej jego organów w ustalaniu i prowadzeniu polityki społecznej i gospodarczej w sferze, w której odnosi się ona do rodziny. Muszą one uwzględniać nakazy płynące z art. 18 i w prowadzonej przez siebie działalności (zarówno stanowienie, jak i stosowanie prawa) chronić trwałość rodziny i zapewnić jej opiekę.

Na ustawodawcy spoczywa także zadanie określenia kryteriów służących ustaleniu, które rodziny znajdują się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Ustawodawca kierując się

doświadczeniem, wskazuje na możliwość występowania tej sytuacji w przypadku rodzin wielodzietnych, niepełnych i niepełnosprawnych. Nie definiuje tych pojęć, gdyż rozumiane są one powszechnie jednoznacznie. **Artykuł 71 ust. 1 zdanie drugie używając zwrotu "prawo do", przyznaje tym rodzinom - tzn. ich członkom prawo podmiotowe do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych**, gdy znajdują się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Jak stwierdził TK oznacza to, iż pomoc ma mieć charakter "wykraczający poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom" a ponadto obowiązek "zapewnienia każdemu członkowi rodziny minimum egzystencji" (wyr. z 15.11.2005 r., P 3/05, OTK-A 2005, Nr 10, poz. 115).

W kontekście powyższego organy administracji publicznej są obowiązane wykonywać zadania im przydzielone. Wykonywanie ustawowych kompetencji nie jest prawem ale obowiązkiem organów administracji publicznej. W sytuacji gdy przekazane na realizację zadań z zakresu administracji rządowej środki finansowe nie pozwalają na wykonywanie zadań ustawowych organ administracji publicznej powinien podejmować wszelkie możliwe działania by środki te, choćby w ograniczonym zakresie, uzyskać. Zaniechanie takich starań podważa zaufanie do Państwa, narusza zasadę legalności działania administracji publicznej, narusza także godność człowieka, zwłaszcza chorego, nieporadnego w warunkach tę godność naruszających mimo zadeklarowanej konstytucyjnie szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Świadczenie pielęgnacyjne, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych można uznać za odpowiednik zasiłku stałego przyznawanego na podstawie ustawy o pomocy społecznej. Tym samym rodzaj, forma i rozmiar pomocy powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy.

Mając więc na uwadze powyższe obowiązek alimentacyjny rodziców (w tym wypadku Państwa W) wobec ich niepełnosprawnych dzieci stanowi więc wspólną cechę w zakresie ich relacji z niepełnosprawnym członkiem rodziny, wymagającym określonych form pomocy. Uściślając więc relewantnymi cechami wspólnymi obojga rodziców są m.in. : 1) sprawowanie opieki nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji, 2) niepodejmowanie z tego powodu pracy i 3) osiągnięcie przez rodzinę niskich dochodów. Odmowa wsparcia tychże rodziców podważa racjonalność ustawodawcy i jest sprzeczna z wymogami wynikającymi z art. 71 ust. 1 Konstytucji. Władza rodzicielska powinna być wykonywana tak, jak wymaga tego dobro dziecka i interes społeczny. Rodzice wychowują dziecko pozostające pod ich władzą i kierują nim. Mają też obowiązek troszczyć się o jego fizyczny i duchowy rozwój i przygotować je należycie do pracy dla dobra społeczeństwa odpowiednio do jego uzdolnień. Dzieci są uzależnione od rodziców, a otrzymują od nich taką pomoc, jaką rodzice są im w stanie zaoferować.

Ustosunkowując się również do kwestii możliwości skutecznego podnoszenia przed TK i ochrony praw, o których mowa w art. 81 Konstytucji RP, pragnę przytoczyć: "Sporne jest, czy art. 81 może uzasadniać wykluczenie możliwości dochodzenia praw wymienionych w nim przy pomocy skargi konstytucyjnej. Chodzi tu w istocie o możliwość uznania konstytucyjnych norm programowych za podstawę skargi konstytucyjnej. Zdaniem *J. Trzczińskiego* można wyróżnić trzy sytuacje, w których nastąpi naruszenie norm programowych:"

1) ustawodawca niewłaściwie zinterpretował przepis konstytucji wyznaczający określony cel czy zadanie władzy publicznej, a w szczególności uchwalając ustawę zastosował takie środki, które nie mogły doprowadzić do realizacji tego celu i w ten sposób naruszył konstytucyjne wolności lub prawa;

2) ustawodawca uchwalając ustawę ogranicza obywatela w taki sposób, że narusza istotę wolności lub prawa (...);

3) "może zaistnieć i taka sytuacja, że ustawodawca reguluje jakieś prawo lub wolność lecz na poziomie poniżej minimum tego prawa (minimum wyznaczonego przez istotę prawa) (zob. *J. Trzcziński*, Naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw jako podstawa skargi konstytucyjnej, [w:] Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, 10.3.1999 r., Studia i Materiały TK, Warszawa 1999, s. 45)" - cytuję za: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz *prof. dr hab. Bogusław Banaszak*; Rok wydania: 2009 Wydawnictwo: C.H.Beck Wydanie: 1 (za: legalis wersja internetowa; teza 4 do art. 81 Konstytucji RP). Jak się wydaje, niemal w każdej z trzech przytoczonych sytuacji znajdziemy refleks naszej sprawy, co nie pozwala, aby skarżony przepis nadal pozostawał niezmieniony w obowiązującym porządku prawnym.

Mając na wszystko powyższe na uwadze, zwracam się z prośbą o wydanie orzeczenia stwierdzającego, że ustawa o świadczeniach rodzinnych zaskarżonym przepisem narusza prawa obywatelskie gwarantowane przez art. 2, art.18, art.32 i art. 72 ust.1 Konstytucji RP - w sytuacji rodziny dotkniętej niepełnosprawnością kilkorga dzieci i ogromu trudności w ich życiu. W takim przypadku jedynie słusznym i logicznym rozwiązaniem jest zmiana (uchylenie conajmniej wobec członków rodzin dotkniętych niepełnosprawnością kilkorga dzieci) tego krzywdzącego przepisu.

Paweł Waldemar Bakun

RADCA PRAWNY
Sz-875

Załączniki:

1. pełnomocnictwo do sporządzenia skargi konstytucyjnej,
2. odpis wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia maja 2010 r., sygn. akt
3. odpis wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia października 2009 r., sygn. akt ,
4. odpis decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia maja 2009 r., nr ,
5. odpis decyzji Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w S z dnia kwietnia 2009 r., nr odm.
6. 4 odpisy skargi wraz z załącznikami.