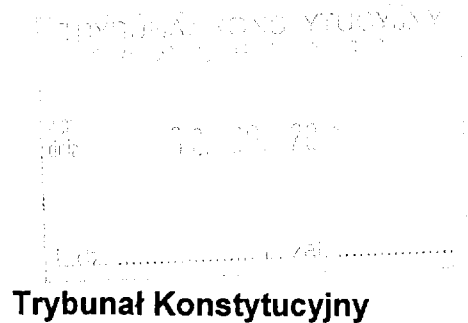




Warszawa, 30 czerwca 2011 r.

Sygn. akt SK 7/11

BAS-WPTK-722/11



Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej z dnia 20 września 2010 r. (sygn. akt SK 7/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.) w zakresie, w jakim ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie, w przypadku rodziny dotkniętej niepełnosprawnością kilkorga dzieci, ustanawia negatywną przesłanką przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, **jest zgodny** z art. 71 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i tło faktyczne sprawy

1. Przedmiotem kontroli jest art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm., dalej: u.ś.r. albo ustawa o świadczeniach rodzinnych), który brzmi: „Świadczenia pielęgnacyjne nie przysługują, jeżeli [...] 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”.

2. Ustawa o świadczeniach rodzinnych statuuje zamknięty katalog świadczeń rodzinnych, obejmujący: zasiłek rodzinny oraz dodatki do niego, świadczenia opiekuńcze (zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne), zapomogę wypłacaną przez gminy z tytułu urodzenia się dziecka (tzw. becikowe samorządowe), jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka (tzw. becikowe państwowe). Świadczenia rodzinne są, co do zasady, przyznawane przez organy samorządu gminnego i finansowane z budżetu państwa w ramach realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (art. 33 ust. 2 w związku z art. 20 ust. 1 u.ś.r.).

Przesłanki nabycia, wysokość oraz zasady wypłacania świadczenia pielęgnacyjnego reguluje art. 17 ust. 1-5 u.ś.r. Zgodnie z tym przepisem, uprawnionymi do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne są: matka albo ojciec, każda osoba, na której – zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59 ze zm.) – ciąży obowiązek alimentacyjny oraz opiekun faktyczny dziecka (art. 17 ust. 1 zdanie 1 u.ś.r.). Należy jednak zauważyć, że osobie innej niż spokrewniona w pierwszym stopniu, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne w przypadku gdy nie ma osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu albo gdy osoba ta nie jest w stanie sprawować opieki (art. 17 ust. 1a u.ś.r.).

Warunkami nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, określonymi w art. 17 ust. 1 zdanie 2 u.ś.r., są:

- 1) rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej;
- 2) w celu sprawowania opieki;
- 3) nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności z określonymi wskazaniem (np. „konieczności pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji”) lub osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Równocześnie należy zaznaczyć, że odrębnym warunkiem przyznania ww. świadczenia jest niewystąpienie okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych (o czym szerzej niżej; por. R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 192 i n.; A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 314 i n.).

Przesłanki określone w art. 17 ust. 1 u.ś.r. mają charakter kumulatywny, tym samym prawo do świadczenia pielęgnacyjnego uzależnione jest od łącznego ich wystąpienia. Niespełnienie którejkolwiek z nich oznacza brak uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego (zob. np. wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych w: Olsztynie z 28 grudnia 2010 r., sygn. akt IISA/OI 1010/10 oraz Opolu z 3 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Op 345/10). Przesłanki nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego odsyłają do elementów obiektywnie weryfikowalnych w sferze faktów (rezygnacja z zatrudnienia, legitymowanie się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności) lub w sferze prawa (istnienie obowiązku alimentacyjnego).

Obecnie (od 1 stycznia 2010 r.) udzielenie świadczenia pielęgnacyjnego nie jest zależne od dochodu rodziny, ponieważ art. 17 ust. 2 u.ś.r., który taki wymóg wprowadzał („Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty, o której mowa w art. 5 ust. 2. Przepisy art. 5 ust. 3-10 stosuje się odpowiednio”), został uchylony ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz. U. Nr 219, poz. 1706).

3. Artykuł 17 ust. 5 u.ś.r. wprowadza zamknięty katalog przesłanek negatywnych, skutkujących – pomimo spełnienia wymogów określonych w art. 17 ust. 1 u.ś.r. – odmową przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. 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 pozostaje w związku małżeńskim lub 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 (obecnie jednak na skutek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego judykatura sądów administracyjnych jednolicie przyjmuje, że nie jest przeszkodą pozostawanie w związku małżeńskim – patrz np. wyroki NSA z: 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 722/09 oraz 30 kwietnia 2010 r., sygn. akt I OSK 115/10; zob. także wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych w: Bydgoszczy z 13 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 462/10; Poznaniu z 21 lipca 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 429/10; Warszawie z 5 listopada 2010 r., sygn. akt VIII SA/Wa 817/10);

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, 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.

Jak wynika z powyższego, ustawodawca przewidział przeszkody prawne w nabyciu świadczenia pielęgnacyjnego, które są związane z: osobą sprawującą opiekę, osobą, na rzecz której ma być sprawowana opieka, oraz inną osobą w rodzinie (A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *op. cit.*, s. 324).

4. Zakwestionowany art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r. statuuje przesłankę negatywną otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego, zgodnie z którą świadczenie to nie będzie przysługiwać, jeżeli „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". Z przepisu tego wynika zatem, że nie można w rodzinie:

a) łączyć otrzymywania zasiłku rodzinnego ze świadczeniem pielęgnacyjnym;

b) otrzymywać dwóch świadczeń pielęgnacyjnych na to samo dziecko;

c) otrzymywać dwóch świadczeń pielęgnacyjnych na różne dzieci.

W art. 3 pkt 16 u.ś.r. do rodziny w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych zaliczono: „małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także dziecko, które ukończyło 25. rok życia legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością rodzinie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne; do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko”. Rodzina w rozumieniu tej ustawy jest ujmowana wąsko i dookreślona kazuistycznie. Ma to istotne znaczenie, gdyż w ustawodawstwie sformułowano kilka definicji rodziny, które są znacznie szersze (zob. np. art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 101, poz. 648 ze zm., lub art. 6 pkt 15 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm., dalej: u.p.s. lub ustawa o pomocy społecznej). Tak precyzyjna definicja rodziny ma na celu wykluczenie uznaniowości i zapewnienie możliwie szerokiego wsparcia dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej (por. A. Guziejewska, *Pojęcie rodziny w świetle ustawy o pomocy społecznej i ustawy o świadczeniach rodzinnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 4, s. 19). Pozwala to przyjąć, że negatywna przesłanka nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, tj. ustalenie w rodzinie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na to samo albo inne dziecko, powinna być odczytywana wąsko (wniosek ten potwierdza także uznawana reguła wykładni prawa *exceptiones non sunt extendendae*). Należy zatem uznać, że ustawodawca, regulując omawiane zagadnienie, zadbał o zabezpieczenie interesów jednostek przez wprowadzenie wąskiej definicji rodziny, która obejmuje co do zasady małżonków oraz ich dzieci. Jak w tym kontekście wskazuje się w doktrynie prawa: „Wyłączenia te zapobiegają wypłacaniu świadczenia pielęgnacyjnego, gdy rodzina już otrzymała świadczenie, w wyniku czego uszczerbek dochodu rodziny został

w inny sposób wyrównany. Celem świadczenia pielęgnacyjnego jest bowiem wyrównanie uszczerbku w dochodzie rodziny” (R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *op. cit.*, s. 202; zob. także A. Korcz, W. Maciejko, *op. cit.*, s. 330; por. również wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych w Poznaniu z: 27 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 210/08 oraz 24 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Po 661/09).

5. Jak wynika z bezspornie ustalonych w postępowaniu przed organami pomocy społecznej i sądami administracyjnymi okoliczności sprawy, R i K W posiadają dwóch synów – S oraz SI – którzy mają orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności (z pisma procesowego skarżących wynika, że mają oni także trzecie – również niepełnosprawne – dziecko, pismo procesowe, s. 4). Decyzją Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w S z października 2008 r. () przyznano K W świadczenie pielęgnacyjne na syna SI W . R W (dalej: skarżący) wnioskiem z kwietnia 2009 r. wystąpił do ww. ośrodka pomocy społecznej o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z rezygnacją z pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad drugim z niepełnosprawnych synów – S . Decyzją z kwietnia 2009 r. () organ I instancji, tj. Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w S , odmówił ustalenia tego prawa, stwierdzając, że wystąpiła negatywna przesłanka uniemożliwiająca przyznanie świadczenia, określona w art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gorzowie Wielkopolskim decyzją z maja 2009 r. (sygn. akt) utrzymało w mocy rozstrzygnięcie organu I instancji. W uzasadnieniu organ odwoławczy stwierdził, że art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r. ma charakter obligatoryjny, co powoduje, iż w świetle ustaleń faktycznych organ I instancji nie miał innej możliwości jak odmówienie przyznania wnioskowanego świadczenia.

Jak wynika z powyższego, wniosek skarżącego o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego na syna S W został rozpatrzony negatywnie, dlatego że w rodzinie zostało już ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na drugiego z synów – SI . W tej sytuacji skarżący wystąpił ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, który wyrokiem z października 2009 r. (sygn. akt) oddalił ją, argumentując, że

ustalony w toku postępowania przez organy obu instancji stan faktyczny jest w sprawie niesporny, a art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r. został zastosowany prawidłowo. W skardze kasacyjnej R W podniesiono, że odmowa przyznania świadczenia pielęgnacyjnego jednemu z małżonków, który znajduje się w identycznej sytuacji życiowej co drugi – tzn. jest zmuszony do rezygnacji z pracy w celu opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem – stanowi istotne naruszenie konstytucyjnych obowiązków państwa, wskazanych w art. 18 i 71 ust. 1 Konstytucji, oraz zasad równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z maja 2010 r. (sygn. akt) stwierdził, że: „Z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [...] nie można wyprowadzić wadliwego zastosowania art. 17 ust. 5 pkt 4 powołanej ustawy o świadczeniach rodzinnych. Nie reguluje bowiem zakresu uprawnień materialnoprawnych jednostki. Art. 18 w związku z art. 71 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowiący o opiece państwa nad rodziną, macierzyństwem i rodzicielstwem nie został naruszony w sytuacji, gdy jest niesporne, że rodzina skarżącego korzysta z pomocy państwa. Niezrozumiały jest zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji z przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego żonie skarżącego”.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe rozważania, należy zatem odnotować dwie istotne okoliczności:

a) rodzina skarżącego korzysta ze świadczeń rodzinnych, gdyż ustalono dla niej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na S W (decyzja Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w S z dnia października 2008 r.,);

b) treść art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r. – w części, z której wynika zakaz przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, jeżeli w rodzinie ustalono wcześniej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inną osobę – stała się bezpośrednią podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia wobec skarżącego.

II. Analiza formalnoprawna

1. Kontrola konstytucyjności art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r. została zainicjowana skargą konstytucyjną z 20 września 2010 r. (dalej: skarga) i uzupełniona pismem procesowym z 17 grudnia 2010 r. (dalej: pismo procesowe). Przesądza to, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r.

o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: u.TK), że po stronie skarżącego istnieje szereg obowiązków, stanowiących *conditio sine qua non* merytorycznego rozpoznania wniesionej skargi. Weryfikacja tych obowiązków ma miejsce w ramach wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej, jednak kontrola ta i dokonane w jej wyniku ustalenia nie przesądzają definitywnie o dopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia przedstawionych zarzutów, albowiem Trybunał Konstytucyjny władny jest na każdym etapie postępowania badać, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek, skutkujących obligatoryjnym jego umorzeniem (por. m.in. postanowienia TK z: 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99; 28 października 2002 r., sygn. akt SK 21/01 oraz 19 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 19/00). W związku z powyższym, przed przystąpieniem do merytorycznych rozważań, niezbędne staje się odniesienie do dopuszczalnych wzorców kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną oraz obowiązku sformułowania zarzutu i jego uzasadnienia.

2. Jak wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, podstawę skargi konstytucyjnej może stanowić tylko naruszenie tych norm ustawy zasadniczej, które są źródłami wolności lub praw podmiotowych jednostki. Z tego względu w judykaturze sądu konstytucyjnego przyjęto, że w sprawach ze skargi konstytucyjnej właściwym wzorcem kontroli nie są normy ogólne, określające zasady ustrojowe, oraz normy adresowane do ustawodawcy (zob. np. postanowienia TK z: 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02; 18 lipca 2005 r., sygn. akt SK 25/04 oraz 20 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 42/06).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, trzeba podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wyrażał pogląd o ograniczonym zakresie powoływania art. 2 Konstytucji jako samodzielnej podstawy kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. W orzecznictwie Trybunału jednoznacznie wskazano, że artykuł ten może być samoistną podstawą skargi konstytucyjnej tylko w przypadku wyprowadzenia z niego prawa podmiotowego, którego nie zawarto w innym przepisie Konstytucji (postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., sygn. akt Ts 105/00). Stanowisko to zostało potwierdzone także w późniejszym orzecznictwie. Przykładowo, w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2007 r. (sygn. akt SK 50/06) wskazano, że: „[...] szeroki katalog praw i wolności, wymienionych w rozdziale II Konstytucji, obejmuje i zasadniczo

wyczerpuje pojęcie «konstytucyjnych wolności lub praw», o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne klauzule generalne, takie jak klauzula demokratycznego państwa prawnego, ale nie one będą stanowić samoistną podstawę skargi konstytucyjnej. Podstawy takiej należy szukać w konkretnych postanowieniach Konstytucji statuujących określone prawo lub wolność. Art. 2 Konstytucji oraz inne przepisy wyrażające zasady ogólne mogą natomiast nadal stanowić podstawę do wywodzenia – niewyrażonych w Konstytucji *explicite* – zasad konstytucyjnych działania organów władzy publicznej. Zasady te nie mają jednak charakteru samoistnych praw lub wolności konstytucyjnych o charakterze podmiotowym [...]. Mimo to TK nie wyklucza, że w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną. Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa [...]. Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji będzie pełnił funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym” (zob. także wyroki TK z: 6 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 25/05 oraz 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 11/07).

Analiza pism procesowych skarżącego pozwala jednoznacznie stwierdzić, że nie odwołał się on do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w art. 71 ust. 1 Konstytucji, lecz sformułował katalog praw, które jego zdaniem wynikają z art. 2 Konstytucji („prawo do ochrony osób słabszych ekonomicznie, a w szczególności dzieci”, „prawo do ochrony i opieki nad rodziną ze strony Państwa”, „prawo do zabezpieczenia małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa przed wszelkimi zagrożeniami dla ich normalnego funkcjonowania”, „prawo rodziny do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”, pismo procesowe, s. 2). Zdaniem Sejmu, wymienione przez skarżącego prawa, mające wynikać z art. 2 Konstytucji, stanowią element zasady konstytucyjnej zawartej w –

również powołanym jako samodzielny wzorzec kontroli – art. 71 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Z tego względu postępowanie w części, w jakiej dotyczy art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności, **powinno zostać umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 u.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Podobne zastrzeżenia należy zgłosić w stosunku do art. 18 Konstytucji. Jak wskazano w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2004 r. (sygn. akt SK 24/01): „Podstawowy katalog praw i wolności obywatelskich został zawarty w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym: Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela. Nie jest to, oczywiście, katalog wyczerpujący. Niektóre z podmiotowych praw i wolności o randze konstytucyjnej zostały wymienione poza rozdziałem II. Niemniej jednak – jak już wcześniej podniesiono – dla skuteczności tak specyficznego instrumentu ochrony wolności i praw, jakim jest skarga konstytucyjna, nie wystarcza ustalenie niezgodności danego aktu normatywnego lub jego części z jakimkolwiek wzorcem konstytucyjnym. Warunkiem skuteczności skargi jest bowiem nadto wykazanie, że zaskarżony akt normatywny bądź jego fragment narusza zdefiniowane w Konstytucji prawo lub wolność. [...] Z tego punktu widzenia należy stwierdzić, że [...] art. 18 Konstytucji, określającego małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny i deklarującego, że małżeństwo, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Ta ogólna deklaracja, konkretyzowana między innymi w art. 70 ust. 3, art. 71, czy w art. 72 Konstytucji, znajduje wypełnienie także w szeregu rozwiązań ustawowych, sama jednak w sobie pozostaje jedynie programową zasadą, określającą, że wskazane w niej dobro podlega ochronie i opiece Rzeczypospolitej”. Z kolei w wyroku z 9 listopada 2010 r. (sygn. akt SK 10/08) sąd konstytucyjny zauważył: „[...] art. 18 Konstytucji ma charakter normy programowej [...]. Oznacza to, że nie można z niego bezpośrednio wyprowadzać żadnych praw podmiotowych [...] nie może [zatem – uwaga własna] stanowić podstawy indywidualnego dochodzenia roszczeń i nie może być podstawą skargi konstytucyjnej (co nie przeszkadza w powołaniu go jako wzorca w pozostałych procedurach kontroli konstytucyjności)” (por. także wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99 oraz L. Garlicki [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 18, s. 2).

Odnosząc powyższe uwagi do argumentacji skarżącego należy zauważyć, że wyprowadza on z art. 18 Konstytucji: „prawo do ochrony i opieki nad rodziną Skarżącego ze strony Państwa” oraz „prawo do zabezpieczenia małżeństwa, rodziny i rodzicielstwa Skarżącego przed wszelkimi zagrożeniami dla ich normalnego funkcjonowania” (pismo procesowe, s. 3). W niniejszej sprawie art. 18 ustawy zasadniczej nie może być samodzielnym wzorcem kontroli z trzech powodów: po pierwsze, jest to przepis programowy, z którego nie wynikają żadne prawa podmiotowe jednostki; po drugie, jest on uszczegóławiany przez art. 71 ust. 1 Konstytucji (który skarżący powołuje); po trzecie, skarżący nie wyprowadza z art. 18 Konstytucji praw, których nie można by wywodzić z art. 71 ust. 1 Konstytucji. Nie ma więc potrzeby wskazywania art. 18 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli.

Podobne rozumowanie Trybunał Konstytucyjny podzielał już wielokrotnie i umarzał postępowanie w zakresie badania zgodności określonych przepisów z art. 18 Konstytucji (zob. np. wyroki TK z: 22 lipca 2008 r., sygn. akt K 24/07; 9 listopada 2010 r., sygn. akt SK 10/08; 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08; inaczej jednak np. w wyroku z 11 maja 2011 r., sygn. akt SK 11/09. Należy jednak odnotować, że orzeczenie to zapadło w „ściśle określonej sytuacji normatywnej”, a art. 18 Konstytucji uznano jedynie za przepis związkowy, dookreślający treść art. 77 ust. 2 Konstytucji. W niniejszej sprawie nie ma potrzeby posłużenia się taką wykładnią, gdyż *in casu* art. 18 nie będzie stanowił tła interpretacyjnego dla art. 71 ust. 1 Konstytucji). Z tego względu postępowanie w części, w jakiej dotyczy art. 18 ustawy zasadniczej jako wzorca kontroli konstytucyjności, **powinno zostać umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 u.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Jako samodzielny wzorzec kontroli w skardze konstytucyjnej został powołany także art. 32 ust. 1 Konstytucji (skarga, *petitum* oraz s. 7-9), co w świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego powinno skutkować umorzeniem postępowania w tym zakresie (zob. np. postanowienia TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01; 1 października 2003 r., sygn. akt SK 29/02; 3 listopada 2004 r., sygn. akt SK 24/01; por. także L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 18, s. 2). Jednakże w piśmie procesowym skarżący, jak się wydaje – Sejm kieruje się tutaj zasadą *in dubio pro actione* – dookreślił, że: „[...]”

przysługujące Państwu W prawo do równego traktowania, czy też prawo do ochrony osób słabszych ekonomicznie pozostaje w związku z konkretnymi normami prawnymi oraz ma odniesienie do konkretnych konstytucyjnych praw, takich jak prawo do ochrony i opieki nad rodziną ze strony Państwa (art. 18 Konstytucji RP) oraz prawo rodziny do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (art. 71 ust. 1 Konstytucji). Mamy więc do czynienia z sytuacją współstosowania tych przepisów Konstytucji” (pismo procesowe, s. 2).

W związku z powyższym Sejm uznaje, że skarżący utrzymuje, iż prawo do ochrony rodziny, wywodzone z art. 71 ust. 1 Konstytucji, zostało uregulowane z naruszeniem zasad wyrażonych z art. 32 ust. 1 Konstytucji przez to, że przepisy nie uwzględniają zwiększonych potrzeb rodziny, w której jest więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne (pismo procesowe, s. 6). Tym samym art. 32 ust. 1 Konstytucji nie stanowi samodzielnego, lecz związkowy wzorzec kontroli.

5. Kolejną kwestią, do której należy się odnieść, jest zakres kontroli wskazany przez skarżącego. Zarówno w skardze, jak i piśmie procesowym wnosi on o orzeczenie niezgodności art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r., „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” (skarga, *petitum*, pismo procesowe, s. 7).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego należy przyjąć, że: „Jedną z podstawowych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną jest wymóg uczynienia jej przedmiotem takich przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, które wykazują specyficzną i złożoną kwalifikację normatywną. Po pierwsze, winny one stanowić podstawę prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, z którego wydaniem wiąże skarżący zarzut naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych wolności lub praw” (postanowienie TK z 13 października 2004 r., sygn. akt Ts 55/04; zob. też np. postanowienie TK z 28 października 2008 r., sygn. akt Ts 177/08). Nie ulega zatem wątpliwości, że skarga konstytucyjna może zostać złożona wyłącznie na przepis, który był merytoryczną podstawą rozstrzygnięcia sprawy skarżącego. Przy

czym chodzi tu nie tyle o przepis *expressis verbis* wskazany w orzeczeniu kształtującym prawa i obowiązki skarżącego, ale o przepis lub jego fragment, który rzeczywiście stanowił podstawę konkretnego rozstrzygnięcia. Innymi słowy, autor skargi musi wykazać istnienie związku pomiędzy podstawą normatywną rozstrzygnięcia sądu lub organu administracji publicznej, a treścią zawartego w nim orzeczenia w przedmiocie swoich konstytucyjnych praw lub wolności (zob. np. postanowienie TK z 17 listopada 1999 r., sygn. akt SK 17/99; por. także postanowienia TK z: 28 grudnia 1999 r., sygn. akt Ts 132/99; 28 listopada 2001 r., sygn. akt Ts 133/01; 14 października 2003 r., sygn. akt Ts 144/02; 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 17/06; 24 czerwca 2009 r., sygn. akt Ts 87/07; 10 marca 2010 r., sygn. akt Ts 198/08; zob. również R. Balicki, *Skarga konstytucyjna jako pismo procesowe* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000, s. 161).

Na tle stanu faktycznego sprawy bezsporne jest stwierdzenie, że skarżącemu odmówiono przyznania świadczenia pielęgnacyjnego na syna Sylwestra W z uwagi na to, iż w rodzinie ustalono prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na drugiego z synów. Z tego względu zastosowanie w sprawie skarżącego miała tylko ta część art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r., z której wynika zakaz przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, jeżeli wcześniej ustalono na inne dziecko w rodzinie prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Oznacza to, że nie miał zastosowania w sprawie skarżącego art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r. w części, w której przesądza, że ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 u.ś.r., na daną osobę w rodzinie, jest negatywną przesłanką otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego.

Wobec powyższego niniejsza sprawa powinna być – zdaniem Sejmu – rozpatrywana wyłącznie w zakresie, w jakim art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r. ustanawia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie, w przypadku rodziny dotkniętej niepełnosprawnością kilkorga dzieci, negatywną przesłanką przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. W pozostałym zakresie należy wnieść o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 u.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

III. Zarzuty skarżącego

1. Jak już wspomiano, w *petitum* skargi skarżący wnosił o uznanie, że art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r. w zakresie, „w jakim przepis ten odmawia uprawnionemu

prawa do świadczenia pielęgnacyjnego – jeżeli inna osoba w rodzinie ma już ustalone prawo 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 przypadku rodziny dotkniętej niepełnosprawnością kilkorga dzieci” jest sprzeczny z art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji (skarga, *petitum*).

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 30 listopada 2010 r. wezwano skarżącego do sprecyzowania, jakie konstytucyjne wolności przysługujące skarżącemu, wynikające z art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji zostały naruszone przez zakwestionowany w skardze przepis, a także wyjaśnienia sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw, o których mowa w ww. przepisach, oraz wskazania, z którym z praw podmiotowych skarżący wiąże zarzut naruszenia art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W odpowiedzi na zarządzenie Trybunału Konstytucyjnego skarżący nadesłał pismo procesowe z 17 grudnia 2010 r.

2. Analiza argumentacji zawartej w skardze oraz piśmie procesowym pozwala stwierdzić, że jej istota sprowadza się do następujących twierdzeń:

a) świadczenia socjalne na rzecz rodziny skarżącego, który wraz z małżonką opiekuje się trojgiem niepełnosprawnych dzieci, są „absurdalnie nieadekwatne do rzeczywistych potrzeb i ciężarów wynikających z faktu wychowania i rehabilitowania tych dzieci” (skarga, s. 7; zob. również pismo procesowe, s. 3);

b) ustawodawca nie uwzględnił, że „w przypadku rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym ponoszone wydatki są o wiele większe, szczególnie, gdy w danej rodzinie jest więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne, przez co takie rodziny znajdują się w trudniejszej sytuacji materialnej niż rodziny z jednym dzieckiem niepełnosprawnym. 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 życia i utrzymania się są większe. Tym samym uchwalone przepisy stworzyły system prawny, którego nie można uznać za poprawny” (pismo procesowe, s. 6; por. także skarga, s. 9);

c) „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" (skarga, s. 10);

d) „obowiązek alimentacyjny rodziców [...] wobec ich niepełnosprawnych dzieci stanowi więc wspólną cechę w zakresie ich relacji z niepełnosprawnym członkiem rodziny [...]. 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) osiąganie przez rodzinę niskich dochodów. Odmowa wsparcia tychże rodziców podważa racjonalność ustawodawcy i jest sprzeczna z wymogami wynikającymi z art. 71 ust. 1 Konstytucji" (skarga, s. 10).

Reasumując, podstawowe zarzuty skarżącego sprowadzają się w swej istocie do twierdzenia, że ustawodawca nie uwzględnił różnicy w sytuacji finansowej rodzin, w których jest więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne. Skarżący uznaje bowiem, że liczba dzieci niepełnosprawnych wpływa na stan finansów rodziny w ten sposób, iż w rodzinie z więcej niż jednym dzieckiem niepełnosprawnym koszty ponoszone na utrzymanie dzieci są wyższe. Niepełnosprawność kilkorga dzieci może również implikować konieczność rezygnacji z pracy zarobkowej przez oboje rodziców. Z tego względu wprowadzenie negatywnej przesłanki otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego w postaci ustalenia w rodzinie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego powoduje, że regulacja ta nie realizuje „dobrej rodziny” w stosunku do rodziny z więcej niż jednym dzieckiem niepełnosprawnym poprzez pozbawienie tych rodzin wsparcia państwa i postawienie ich w gorszej sytuacji niż rodzin z jednym dzieckiem niepełnosprawnym.

IV. Wzorce konstytucyjne

1. Zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji: „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”.

Konstrukcja i charakter zdania 1 art. 71 ust. 1 Konstytucji różni się wyraźnie od zdania 2 tego przepisu. Przede wszystkim należy odnotować, że:

a) standard wyrażony w pierwszym zdaniu jest odnoszony do wszystkich rodzin („uwzględnia dobro rodziny”), z kolei standard wskazany w zdaniu drugim dotyczy wyłącznie rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej;

b) zdanie 1 jest typową normą programową, która nie obliuguje państwa do żadnych konkretnych działań, lecz jedynie do uwzględniania dobra rodziny, co może przejawiać się bardzo zróżnicowanych działaniach m.in. w obowiązku „stanowienia prawa sprzyjającego tworzeniu właściwych warunków funkcjonowania rodziny” (wyrok TK z 19 maja 2003 r., sygn. akt K 39/01), w zdaniu 2 z kolei zobowiązano państwo do podjęcia bardzo konkretnego działania – pomocy, która musi mieć charakter szczególny. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że z art. 71 ust. 1 zdania 2 Konstytucji wynika prawo podmiotowe rodzin, które znajdują się w opisanej w nim sytuacji (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 71, s. 4). W tym świetle należy także przyjąć, że art. 71 ust. 1 zdanie 1 tworzy kontekst interpretacyjny i podstawy aksjologiczne dla prawa podmiotowego, wynikającego z art. 71 ust. 1 zdania 2 Konstytucji.

2. Przedmiotem troski ustrojodawcy, której wyraz stanowi art. 71 ust. 1 Konstytucji, jest rodzina. Pojęcie to nie zostało zdefiniowane w samej Konstytucji i wymaga dookreślenia. W doktrynie prawa wskazywano, że: „Rodzina w ujęciu konstytucyjnym jest ściśle powiązana z małżeństwem i jej założenie dotyczy wyłącznie par, które zawarły związek małżeński [...]. Nie można do pojęcia rodziny zaliczyć więc kobiety i mężczyzny żyjących wprawdzie wspólnie, ale nie będących małżeństwem (konkubinat). Będą zaś oni rodziną, gdy będą mieli dzieci” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 119; podobnie także A. Grzejdziak, *Prawo do wychowania w rodzinie [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 464). Nieco szerzej rodzinę pojmuje z kolei L. Garlicki, twierdząc, że: „[...] konstytucyjne pojęcie «rodziny» odnosi się do każdego trwałego związku dwóch lub więcej osób, zazwyczaj opartego na małżeństwie i na więziach pokrewieństwa bądź powinowactwa. Za model typowy konstytucja uznaje rodzinę pełną, więc obejmującą rodziców (w zasadzie stanowiących małżeństwo) i dzieci, ale nie ulega wątpliwości, że pojęcie rodziny może być zarówno węższe (np. bezdzietne małżeństwa), jak i szersze (tzw. rodzina wielopokoleniowa)” (L. Garlicki, *op. cit.*, komentarz do art. 71,

s. 2). Należy w tym miejscu zaznaczyć, że Konstytucja zna także pojęcie rodziny niepełnej, które – jak się wydaje – dotyczy rodzica samotnie wychowującego dziecko (L. Garlicki, *ibidem*; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 119).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego próbuje się łączyć te dwie koncepcje, z jednej strony pomijając wymóg małżeństwa (jakkolwiek podkreślając trwałość związku kobiety i mężczyzny), z drugiej akcentując cel rodziny jako macierzyństwo i rodzicielstwo (Trybunał pisze o konstytucyjnej wizji „rodziny jako trwałego związku mężczyzny i kobiety nakierowanego na macierzyństwo i odpowiedzialne rodzicielstwo” – zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08).

Powyższe spostrzeżenia mają szczególnie istotne znaczenie, bowiem statuowane w art. 71 ust. 1 Konstytucji cele (zdanie 1) i prawa (zdanie 2) dotyczą, w opinii Sejmu, nie poszczególnych członków rodziny, lecz rodziny jako takiej (rodziny jako instytucji, rodziny *in genere* – zob. tak samo np. w wyroku TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08; por. także M. Zubik, *Podmioty konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2, s. 39). Konstatacja ta nie wyklucza oczywiście tego, że korzyści z realizacji zadań państwa określonych w omawianym przepisie odniosą także poszczególni członkowie rodziny.

3. W art. 71 ust. 1 Konstytucji nie zawarto odesłania do ustawy. Jednakże, uwzględnivszy treść art. 81 Konstytucji, zgodnie z którym: „Praw określonych w art. 65 ust. 4 i 5, art. 66, art. 69, art. 71 i art. 74-76 można dochodzić w granicach określonych w ustawie”, trzeba stwierdzić, że przepis ten nie ustanawia wprost żadnych konkretnych praw, lecz przewiduje ich określenie w ustawie (zob. np. wyrok pełnego składu TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00).

Wymaga jednak podkreślenia, że państwo oraz jego organy nie dysponują pełną swobodą decyzyjną w ustalaniu i prowadzeniu polityki społecznej i gospodarczej w zakresie, w jakim odnosi się ona do rodziny. Cele te państwo ma obowiązek ustalać i realizować przy uwzględnieniu treści art. 18 Konstytucji, zgodnie z którym: „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej” (wyroki TK z: 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04; 4 maja 2004 r., sygn. akt K 8/03; 8 maja

2001 r., sygn. akt P 15/00; 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00; zob. także B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 364).

4. Artykuł 71 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji nakłada na organy władzy publicznej obowiązek uwzględnienia dobra rodziny w swojej polityce społecznej i gospodarczej. Jest to norma programowa, wyznaczająca ogólne cele polityki państwa (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 171). W piśmiennictwie prawniczym przyjmuje się, że tego rodzaju norma „nakazuje realizację (lub dążenie do osiągnięcia) pewnego celu” (T. Gilbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji [w:] Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997, s. 97). Norma programowa nie wskazuje zatem, jak należy się zachować, aby zrealizować pewien cel, lecz określa, jaki cel powinien zostać zrealizowany (B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 80; J. Trzciński, *Konstytucyjne prawo do zdrowia na tle art. 35 Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej [w:] Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki i A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 303; T. Gilbert-Studnicki, A. Grabowski, *ibidem*). Tym samym należy stwierdzić, że określenie przysługujących jednostkom uprawnień oraz związanych z nimi obowiązków władz należy do ustawodawcy zwykłego. Tezę tę potwierdza także cytowany wyżej art. 81 Konstytucji.

5. Ustrojodawca nie zdefiniował pojęcia „dobra rodziny”, dlatego do ustawodawcy należy określenie co jest z owym „dobrem” zgodne, w granicach uznania politycznego i w zgodzie z wymogami Konstytucji (zob. wyrok TK z 8 maja 2001 r., sygn. akt P 15/00). W doktrynie prawa przyjmuje się, że: „Pojęcia «dobro rodziny» nie można, jak się wydaje, ograniczać jedynie do wartości materialnych. Podkreśla to konstrukcja tego przepisu, choćby rozdzielenie zdania pierwszego, w którym mowa jest o «dobru rodziny», oraz zdania drugiego, wyznaczającego zakres szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Władze obowiązane są zatem szanować wszelkie wartości służące zawiązaniu, utrzymaniu i rozwojowi rodziny jako społecznej jedności” (M. Zubik, *ibidem*, s. 39-40).

Zakres swobody ustawodawcy w wyborze instrumentów, służących realizacji określonego w art. 71 ust. 1 zdaniu 1 Konstytucji celu, jest znaczny, gdyż Konstytucja nie rozstrzyga samodzielnie o wszystkich środkach ochrony i pomocy

rodzinie (zob. wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05). W szczególności należy podkreślić, że zasada względnej swobody ustawodawcy przejawia się w możliwości wyboru sposobu realizowanych celów i instrumentów temu służących. Podnieść także wypada, że ustawodawcy przysługuje swoboda w wyborze form pomocy przyznawanej rodzinom znajdującym się w potrzebie, w tym rodzinom z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych. Formy tej pomocy – w tym przyznawane w jej ramach konkretne świadczenia – mogą być określane w różnych ustawach. Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „Uprawnienia do pomocy świadczonej przez władze publiczne rodzinom, znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, określone są w różnych ustawach. «Szczególna pomoc ze strony władz publicznych», o której mowa w Konstytucji RP, nie ogranicza się więc wyłącznie do zasiłków rodzinnych i dotyczy także innych form pomocy, w tym świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej” (wyrok TK z 15 października 2001 r., sygn. akt K 12/01). Bez wątpienia konstatację tę trzeba odnieść przez analogię również do problemu pomocy świadczonej przez państwo na rzecz osób niepełnosprawnych w ramach świadczeń rodzinnych, w tym i świadczenia pielęgnacyjnego.

Oczywiście swoboda ustawodawcy nie oznacza zupełnej arbitralności; jest ona ograniczona obowiązkiem poszanowania zasad i wartości konstytucyjnych. Dotyczy to przede wszystkim dochowania wymogów należytej legislacji, transparentności wprowadzanych regulacji i ich uzasadnienia, przestrzegania zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak również zachowania odpowiedniej rangi przepisów, w jakich mogą być stanowione (zob. np. postanowienie TK z 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego *a casu ad casum* wskazywano elementy polityki państwa, które realizują dobro rodziny (np. wprowadzenie ułatwień dla cudzoziemców w zakresie uzyskania zezwolenia na osiedlenie się na terenie Rzeczypospolitej w przypadku osób objętych łączeniem rodzin – zob. wyrok TK z 19 maja 2003 r., sygn. akt K 39/01; ograniczenia możliwości kwestionowania ustalonej prawnie filiacji dziecka – zob. wyrok TK z 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 20/05; niektóre podmiotowe i przedmiotowe zwolnienia od kosztów sądowych – zob. wyrok TK z 23 marca 2010 r., sygn. akt SK 47/08; ograniczenia eksmisji rodzin – zob. wyrok TK z 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06; por. także wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00). Równocześnie w judykaturze podkreślano,

że ze względu na treść art. 71 ust. 1 Konstytucji konieczne jest np. wprowadzenie regulacji, które: umożliwią ustalenie podatku od skumulowanych dochodów małżonków na wniosek podatnika, którego małżonek zmarł w trakcie trwania roku podatkowego (wyrok TK z 4 maja 2004 r., sygn. akt K 8/03); zagwarantują minimum egzystencji każdemu członkowi rodziny, bez względu na formę opodatkowania czy prowadzoną działalność gospodarczą lub zawodową (wyrok z 15 października 2001 r., sygn. K 12/01; por. także wyrok TK z 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06); zapewnią pomoc państwa dla rodzin, na których ciąży obowiązek alimentacyjny (wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07); będą uwzględniać w konstrukcjach podatkowych zmniejszoną zdolności płatniczą osób utrzymujących dzieci (wyroki TK z: 4 maja 2004 r., sygn. akt K 8/03; 7 czerwca 1999 r., sygn. akt K 18/98 oraz orzeczenie z 11 kwietnia 1994 r., sygn. akt K 10/93).

6. Artykuł 71 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji daje podstawę do dyferencjacji form działania państwa w odniesieniu do dwóch rodzajów rodzin: funkcjonujących prawidłowo, które co do zasady powinny samodzielnie i we własnym zakresie dbać o swoją sytuację w warunkach zapewnienia przez państwo poszanowania zasady dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej, oraz znajdujących się „w trudnej sytuacji materialnej i społecznej”, wobec których państwo ma obowiązek „szczególnej pomocy”. W ramach tej ostatniej kategorii rodzin pierwszeństwo dostępu do pomocy państwa mają te rodziny, które *explicite* wymieniono w art. 71 ust. 1 Konstytucji, tj. rodziny wielodzietne i niepełne, o ile spełniają warunek trudnej sytuacji materialnej i społecznej (zob. wyrok TK z 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06).

Trudną sytuację materialną należy rozumieć jako znajdowanie się w warunkach bytowych niepozwalających rodzinie na „wypełnianie funkcji, jakie państwo wiąże z rodziną”. Natomiast trudna sytuacja społeczna może być utożsamiona z „nienaturalnym, zachwianym stanem osobowym rodziny oraz zakłóceniami w jej funkcjonowaniu z racji niewypełnienia lub nienależytego wypełniania ról społecznych przez członków rodziny”. Przesłanki te w opinii Trybunału Konstytucyjnego należy – co istotne – rozpatrywać rozłącznie. Tym samym obowiązek szczególnej pomocy państwa aktualizuje się już przy wystąpieniu jednej z nich, choć często będą one spełnione równocześnie (wyrok TK z 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06).

Wskazanie kryteriów pozostawania w trudnej sytuacji materialnej i społecznej należy do zadań władzy ustawodawczej (zob. np. P. Winczorek, *op. cit.*, s. 171).

7. Pomoc rodzinom, o których mowa w art. 71 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji, musi mieć charakter szczególny, to znaczy „wykraczający poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom”; państwo ma również obowiązek „zapewnienia każdemu członkowi rodziny [o której mowa w art. 71 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji – uwaga własna] minimum egzystencji” (wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05).

Szczególną pomoc, którą państwo powinno otaczać rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, należy postrzegać globalnie, w skali wszystkich działań podejmowanych przez władze publiczne na rzecz tych rodzin, a nie wyłącznie przez pryzmat poszczególnych rozwiązań (wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08).

Regulacja konstytucyjna nie zwalnia rodziny z odpowiedzialności za swoje utrzymanie, a członków rodziny z obowiązków alimentacyjnych (wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05). W doktrynie prawa podkreśla się, że pomoc państwa dla rodziny: „Nie może więc przyczyniać się do tworzenia rodzin patologicznych, np. znaczącego i trwałego uzależnienia rodziny od pomocy państwa” (M. Dobrowolski, *Status prawny rodziny w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4, s. 27; zob. także T. Smyczyński, *Rodzina i prawo rodzinne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12, s. 191; L. Garlicki, *op. cit.*, s. 4).

8. Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji 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 różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; wyrok TK z 6 marca 2001 r., sygn. akt K 30/00). Podstawą rozstrzygnięcia o zasadzie równości musi więc być zawsze znalezienie cechy relewantnej, która pozwoli ustalić istnienie podobieństwa sytuacji. Wystąpienie takiego podobieństwa stanowi przesłankę zastosowania zasady równości. Należy zatem podkreślić, że potraktowanie

odmiennie przez prawo sytuacji podobnych wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości. Nie zawsze jednak odmienność potraktowania sytuacji podobnych stanowi naruszenie norm konstytucyjnych, gdyż mogą wystąpić przypadki, gdy będzie ona usprawiedliwiona. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01; por. także wyroki TK z: 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00).

Argumenty te muszą, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, 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) związek z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmiennie potraktowanie podmiotów podobnych (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 6 września 2001 r., sygn. akt P 3/01).

Dopiero brak ww. argumentów powoduje, że regulacja różnicująca reżim prawny podmiotów lub sytuacji „podobnych” nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji bądź uprzywilejowania.

V. Analiza zgodności

1. Artykuł 17 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 5 u.ś.r. gwarantuje otrzymanie pomocy państwowej przez każdą rodzinę, w której jeden z podmiotów uprawnionych zrezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności z określonymi wskazaniem lub osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i nie wystąpiły okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 5 u.ś.r. (por. R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 192 i n.; A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 314 i n.). Warunkiem otrzymania

świadczenia pielęgnacyjnego nie jest osiągnięcie określonego progu dochodowego, co pozwala stwierdzić, że świadczenie to jest skierowane do wszystkich rodzin, znajdujących się w określonej sytuacji społecznej.

Beneficjentem świadczenia pielęgnacyjnego jest rodzina, jak bowiem wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, „zasadniczym celem świadczenia pielęgnacyjnego jest częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnej osobie” (wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych w: Gliwicach z 11 stycznia 2011 r., sygn. akt IV SA/GL 46710; Poznaniu z 27 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Po 821/10; Rzeszowie z 8 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Rz 40/11; Rzeszowie z 9 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Rz 6/11). Tezę, że omawiane świadczenie ma na celu wsparcie rodziny, potwierdzają także przypisywane temu aktowi prawnemu cele, wskazywane zarówno przez projektodawców ustawy o świadczeniach rodzinnych (patrz: druk sejmowy nr 1555/IV kadencja), jak i w doktrynie prawa. W uzasadnieniu ww. projektu ustawy napisano: „Celem projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych jest budowa nowego [...] systemu pozaubezpieczeniowych świadczeń rodzinnych, które mają na celu wsparcie rodziny w realizacji jej funkcji” (druk sejmowy nr 1555/IV kadencja, uzasadnienie, s. 59). W piśmiennictwie z kolei podkreśla się, że przepisy ww. ustawy: „[...] stanowią kompleksowe unormowanie problematyki związanej z pomocą rodzinie w związku z jej niekorzystną sytuacją. Jako ryzyko rodzinne, uzasadniające korzystanie ze świadczeń, w przeważającej liczbie przypadków wskazano niskie dochody, stan zdrowia oraz ograniczone możliwości zarobkowania członków rodziny [...] Aspekty te odróżniają świadczenia rodzinne od innych, których adresatami mogą być poszczególni członkowie rodziny” (A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *ibidem*, s. 49-50).

Ustalając świadczenie na rzecz rodzin w trudnej sytuacji, o wymiernej wartości ekonomicznej (obecnie 520 zł – zob. art. 17 ust. 3 w związku z § 1 pkt 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2009 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych, Dz. U. Nr 129, poz. 1058), ustawodawca trafnie zinterpretował zatem cel publiczny zakreślony w art. 71 ust. 1 Konstytucji i wykonał nałożone nań konstytucyjne obowiązki, polegające na konieczności wsparcia „osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach

odpowiadających godności człowieka” (A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *ibidem*, s. 50). *De lege lata* świadczenie pielęgnacyjne niewątpliwie pomaga rodzinie wyrównać uszczerbek majątkowy związany z koniecznością zmiany planów życiowych jednego z rodziców, który poświęca się opiece nad niepełnosprawnym dzieckiem, przez co ułatwia jej właściwe funkcjonowanie i prowadzi do realizacji celu określonego jako „dobro rodziny”. Zupełnie innym zagadnieniem jest natomiast postulat, aby obecnemu świadczeniu pielęgnacyjnemu nadać odmienny charakter (względnie: stworzyć korzystniejsze kryteria prawne dostępu do tego świadczenia), co oczywiście nie jest wykluczone konstytucyjnie, ale decyzja w tym zakresie leży w gestii przede wszystkim ustawodawcy i jest uzależniona od dodatkowych okoliczności wynikających między innymi ze stanu finansów publicznych państwa (o tym także w dalszej części pisma).

2. Argumentacja skarżącego sprowadza się w istocie do tezy, że rodzinom z kilkorgiem dzieci niepełnosprawnych powinno się umożliwić otrzymywanie więcej niż jednego świadczenia pielęgnacyjnego, gdyż byłoby to zgodne z „dobrem rodziny”.

Jak trafnie wskazywano w doktrynie, wyrażenie „dobro rodziny” nie może być utożsamiane wyłącznie z aspektem materialnym, lecz z właściwym funkcjonowaniem rodziny we wszelkich przejawach życia (M. Zubik, *Podmioty...*, s. 39-40). Pogląd ten koresponduje z wynikającą z Konstytucji subsydiarną rolą państwa (zob. preambuła do Konstytucji, w szczególności fragment: „[...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”). Jak ponadto podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, z zasady pomocniczości wynika, że: „Zaangażowanie państwa w sferze zabezpieczenia społecznego nie powinno zatem prowadzić do atrofii rodzicielskich obowiązków” (wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08; por. także wyrok TK z 4 września 2007 r., sygn. akt P 19/07).

Owa subsydiarna rola państwa polega na tym, że ingeruje ono wtedy, gdy jednostki nie mogą dać sobie rady same. Dobrowolność rezygnacji z pracy zarobkowej wskazuje na to, że w obecnym kształcie instytucja świadczenia pielęgnacyjnego realizuje ten aspekt konstytucyjnej zasady pomocniczości (por. wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07; zob. również wyroki wojewódzkich

sądów administracyjnych w: Gliwicach z 11 stycznia 2011 r., sygn. akt IV SA/GL 46710; Poznaniu z 27 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Po 821/10; Rzeszowie z 8 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Rz 40/11; Rzeszowie z 9 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Rz 6/11). Państwo pozostawia bowiem rodzinom wolność wyboru, wspierając je jednakże w przypadku poświęcenia się jednego z jej członków opiece nad niepełnosprawnym dzieckiem. Przyjęcie toku rozumowania skarżącego i uznanie, że państwo ma konstytucyjny obowiązek umożliwienia obojgu rodzicom rezygnacji z pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad dziećmi niepełnosprawnymi, prowadziłoby do zanegowania subsydiarnej roli państwa. Co równie istotne – obowiązek ten nie wynika *expressis verbis* z powołanego przez skarżącego wzorca konstytucyjnego, gdyż „pomocy” państwa nie należy utożsamiać z przejęciem przez nie odpowiedzialności za byt materialny rodziny.

Zastrzeżenia należy sformułować również w stosunku do przedstawionych przez skarżącego uwag w kontekście zasady równości podmiotów wobec prawa. Ukształtowane przez ustawodawcę przesłanki nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego (patrz część I.2 pisma) wskazują, że cechami relewantnymi w tej sprawie są: (a) posiadanie statusu rodziny, (b) w której jest dziecko niepełnosprawne, z czym związana jest (c) rezygnacja przez jedną z osób zobowiązanych do alimentacji z podejmowania pracy w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. *Ratio legis* art. 17 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 5 u.ś.r. polega zatem na wsparciu materialnym wszystkich rodzin będących w omawianej sytuacji, bez względu na inne cechy tych rodzin i ich członków.

Bezspornie zatem za cechę relewantną w omawianym wypadku można uznać pozostawanie rodziny w określonej (trudnej) sytuacji społecznej. Przyjęte przez ustawodawcę kryterium jest adekwatne do spełnianego przez świadczenie pielęgnacyjne celu – wsparcia finansowego rodzin w trudnej sytuacji społecznej niezależnie od tego, czy dana rodzina potrzebuje wsparcia finansowego (np. z punktu widzenia jej realnych dochodów na członka rodziny). Z tego względu okoliczność, że niektóre rodziny są *de facto* w mniej korzystnej (trudniejszej) sytuacji społecznej (a także materialnej), nie dowodzi dyskryminacyjnego zróżnicowania ich sytuacji prawnej przez ustawodawcę. Ustawodawca przyjął bowiem w tym przypadku inne, również dopuszczalne konstytucyjnie, kryterium podziału. Należy zatem stwierdzić, że zaskarżony przepis nie różnicuje rodzin – beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego w sposób, który należałoby uznać za sprzeczny z art. 71 ust. 1

zdanie 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Daje to asumpt do stwierdzenia, że pogląd skarżącego o niedopuszczalnym konstytucyjnie zróżnicowaniu sytuacji prawnej opiera się na błędnym założeniu, iż celem świadczenia pielęgnacyjnego jest wsparcie opiekunów osób niepełnosprawnych. Tymczasem, jak już wspomniano, celem tych świadczeń jest wsparcie rodzin, znajdujących się w określonej sytuacji społecznej.

3. W ocenie skarżącego, problem konstytucyjny polega także na braku możliwości przyznania kolejnego (drugiego) świadczenia pielęgnacyjnego rodzinie, w której jest więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne. Powoduje to, że rodziny te są pozbawione szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, co skarżący utożsamia z nierównym traktowaniem tych rodzin, które w związku ze swoimi zwiększonymi potrzebami powinny – jego zdaniem – otrzymywać większą pomoc.

Odnosząc się do powyższego zarzutu, trzeba wskazać, że art. 71 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji nie konkretyzuje przedmiotu oraz zakresu działań władz publicznych w ramach „szczególnej pomocy”. Na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można tylko przyjąć, że pomoc rodzinom, o których mowa w tym przepisie, musi wykraczać poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom (zob. wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05) oraz powinna być rozpatrywana w skali wszystkich działań podejmowanych przez władze publiczne na rzecz rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji, a nie wyłącznie przez pryzmat poszczególnych rozwiązań (zob. wyroki TK z: 15 października 2001 r., sygn. akt K 12/01 oraz 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08).

Podzielając powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, Sejm wskazuje, że pomoc rodzinie i konkretnym osobom jest świadczona w ramach systemu zabezpieczenia społecznego, który obejmuje różne zinstytucjonalizowane formy pomocy pieniężnej i rzeczowej, mające na celu zagwarantowanie zaspokojenia podstawowych potrzeb wszystkich członków danego społeczeństwa. Podstawowe filary systemu zabezpieczenia społecznego to: ubezpieczenia społeczne, ochrona zdrowia, pomoc społeczna oraz ochrona przed różnymi rodzajami ryzyk (np. bezrobocie, macierzyństwo, starość). Każdy z tych elementów składowych ma swoją specyfikę, ale łączy je wspólny cel: zapewnienie każdej osobie lub grupie społecznej

poczucia bezpieczeństwa w bardzo wielu okolicznościach i sytuacjach życiowych (zob. np. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 12 i n.).

Niepełnosprawność jest jednym z ryzyk, które ustawodawca wyodrębnia, chcąc lepiej pomóc określonej kategorii osób. W związku z tym w systemie prawa wprowadzono szereg rozwiązań prawnych, służących temu zadaniu. Najogólniej rzecz ujmując można wskazać, że pomoc dla osób niepełnosprawnych i ich rodzin odbywa się trójtorowo w ramach: systemu świadczeń rodzinnych; pomocy społecznej oraz innych świadczeń i przywilejów.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych wyodrębnia świadczenia opiekuńcze, które są skierowane w szczególności do osób niepełnosprawnych. Świadczeniami tymi są: zasiłek pielęgnacyjny (art. 16 u.ś.r.) oraz świadczenie pielęgnacyjne (art. 17 u.ś.r.). Zasiłek pielęgnacyjny ma na celu częściowe pokrycie wydatków, wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji (art. 16 ust. 1 u.ś.r.). Zasiłek ten przysługuje m.in. osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 16 ust. 2 pkt 2 u.ś.r.). Jednocześnie należy podkreślić, że nie jest przeszkodą w otrzymaniu zasiłku pielęgnacyjnego otrzymywanie świadczenia pielęgnacyjnego.

Ustawa o pomocy społecznej przewiduje, że pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom m.in. z powodu ubóstwa i niepełnosprawności (art. 7 u.p.s.). W ramach pomocy społecznej – art. 36 u.p.s. – rodzina lub osoba tej pomocy potrzebująca mogą otrzymać świadczenia pieniężne (np. zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy) lub niepieniężne (np. pracę socjalną, bilet kredytowany, pomoc rzeczową, posiłki, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, szkolenia, poradnictwo rodzinne i terapia rodzinna prowadzone przez ośrodki adopcyjno-opiekuńcze), o ile spełnią odpowiednie kryterium dochodowe (art. 8 ust. 1 u.p.s.).

Jeżeli chodzi o inne świadczenia i przywileje dla osób niepełnosprawnych i ich rodzin to przede wszystkim należy wymienić: ustawę z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268 ze zm.), która przewiduje, że renta socjalna przysługuje m.in. osobie pełnoletniej całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które powstało przed ukończeniem 18. roku życia; zwolnienie od podatku dochodowego świadczeń otrzymywanych na rehabilitację zawodową, społeczną i leczniczą osób niepełnosprawnych ze środków

Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (art. 21 ust. 1 pkt 27 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307 ze zm.); uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego oraz autobusowego, na podstawie biletów jednorazowych (np. do 95% ulgi jest uprawniony przewodnik lub opiekun towarzyszący w podróży osobie niewidomej albo osobie niezdolnej do samodzielnej egzystencji).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że system prawa przewiduje różne świadczenia skierowane tylko lub przede wszystkim do osób niepełnosprawnych lub ich rodzin. Świadczenia te składają się na szczególną pomoc, którą państwo otacza te osoby (art. 71 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji). Oznacza to, że ustawodawca wyposażył organy władzy publicznej w środki prawne umożliwiające świadczenie szczególnej pomocy.

4. Jak już wskazano, art. 71 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji nie precyzuje zakresu działań władz publicznych w sprawach „szczególnej pomocy” dla rodzin, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Wyrazem konkretyzacji prawa określonego w ww. przepisie jest m.in. świadczenie pielęgnacyjne, przysługujące osobie, która zrezygnowała z zarobkowania w celu sprawowania opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym, a w rodzinie nikt nie ma ustalonego prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub inne dziecko (art. 17 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 5 u.ś.r.). Ze skargi konstytucyjnej bezspornie wynika, że rodzina skarżącego korzysta ze świadczenia pielęgnacyjnego, a więc otrzymuje szczególną pomoc skierowaną do rodzin, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Powołany jako wzorzec kontroli art. 71 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji nie daje podstaw do formułowania obowiązku władz publicznych udzielania w tej mierze dalej idącej pomocy osobom niepełnosprawnym i ich rodzinom (w tej właśnie formie). Wskazane ustawowe zasady otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego (patrz pkt 1.2-4 pisma) spełniają wymóg uwzględnienia w regulacjach ustawowych co najmniej minimum tego prawa konstytucyjnego, wyznaczonego jego istotą, gdyż: (a) są skierowane tylko do rodzin w określonej sytuacji oraz (b) mają konkretną wartość ekonomiczną. Należy zatem stwierdzić, że świadczenie pielęgnacyjne realizuje nakaz szczególnej pomocy dla rodzin w trudnej sytuacji społecznej, w tym

i dla rodziny skarżącego. Nieuprawnione jest zatem przyjęcie, że rodzina jego została pozbawiona szczególnej pomocy państwa.

Powyższą konstatację potwierdza także odwołanie się do zasady równości. Kryteria, za pomocą których należy dokonać wyróżnienia rodzin objętych szczególną pomocą, są wskazane w art. 71 ust. 1 zdanie 2 ustawy zasadniczej. *De constitutione lata* szczególną pomoc ustawodawca musi przyznawać rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Ze względu na to, że świadczenie pielęgnacyjne jest związane z niepełnosprawnością oraz nie jest uzależnione od dochodu osiąganego przez daną rodzinę, należy przyjąć, iż *ratio legis* przepisu obejmuje wsparcie wszystkich rodzin, w których jest potrzebująca opieki osoba niepełnosprawna. Z tego względu kryterium zastosowane przez ustawodawcę nie nawiązuje w ogóle do trudnej sytuacji materialnej rodziny, samoistną przesłanką uzyskania pomocy jest znalezienie się jej w trudnej sytuacji społecznej.

W związku z tym argumentacja skarżącego dotyczy nie tego kryterium, według którego ustawodawca wyróżnia rodziny uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego (kryterium społeczne), lecz innego (materialnego), z którego ustawodawca w tym wypadku świadomie zrezygnował. Niemniej argumentacja skarżącego odnosząca się do nieuwzględnienia zwiększonych potrzeb materialnych rodziny z kilkorgiem dzieci niepełnosprawnych i negująca przyjęte przez ustawodawcę przesłanki otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego, może być rozpatrywana jako uzasadnienie postulatów *de lege ferenda*. Sejm uznaje bowiem, że przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego można dokonywać w oparciu o różne kryteria (zarówno wyłącznie materialne czy społeczne, jak i mieszane), jednakże wybór ich pozostaje w wyłącznej kompetencji ustawodawcy.

5. Problemem wymiaru świadczeń rodzinnych w aspekcie nieuwzględnienia zwiększonych potrzeb finansowych rodziny z kilkorgiem dzieci niepełnosprawnych Trybunał Konstytucyjny zajmował się w wyroku z 19 kwietnia 2011 r. (sygn. akt P 41/09, ze zdaniem odrębnym). Ze względu na adekwatność zaprezentowanych w tym judykacie poglądów także do niniejszej sprawy, uzasadnione jest obszerne odwołanie się do tego orzeczenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku (dalej: sąd) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 5 ust. 2 u.ś.r., który brzmiał: „W przypadku gdy członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się orzeczeniem

o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności, zasiłek rodzinny przysługuje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 583,00 zł”, w zakresie, „w jakim wskazany przepis nie różnicuje poziomu dochodu na osobę w rodzinie między rodzinami z jednym dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności a rodzinami z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych”. Pytający sąd powziął wątpliwość co do zgodności art. 5 ust. 2 u.ś.r. m.in. z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji. Uzasadniając zarzut naruszenia zasady równości sąd wskazał, że zasada ta „daje się również zinterpretować jako zakaz tworzenia prawa nieróżnicującego sytuacji prawnej podmiotów, których sytuacja faktyczna jest w istotny sposób różna. Skoro zatem sytuacja materialna rodzin z więcej niż jednym dzieckiem niepełnosprawnym jest inna (gorsza) niż sytuacja materialna rodzin z jednym dzieckiem niepełnosprawnym, to art. 5 ust. 2 ustawy zrównujący obie kategorie rodzin w zakresie kryterium dochodu uprawniającego do uzyskania zasiłku rodzinnego oraz związanych z nim dodatków narusza zasadę równości” (wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09).

Odnosząc się do tak określonego problemu konstytucyjnego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Jakkolwiek nie sposób zakwestionować zdecydowanie trudniejszej sytuacji rodzin z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych, to jednak rozważana regulacja nie narusza zasady równości. Omawiana zasada nakazuje bowiem nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które taką cechę posiadają, oraz podmiotom, której 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 konstytucyjnych wątpliwości rozwiązań [...]. Kategorycznie nie można zatem 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 [...] jeżeli rodzina z jednym dzieckiem niepełnosprawnym oraz rodzina z większą liczbą dzieci niepełnosprawnych osiągają zbliżony dochód

w przeliczeniu na członka rodziny, to sytuacja materialna drugiej z wymienionych rodzin będzie najczęściej różnić się na niekorzyść. Trybunał Konstytucyjny dostrzega tę okoliczność, jednak w żadnym razie nie przesądza to o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej, nie mamy tu bowiem do czynienia z cechami istotnie przeciwstawnymi, ale wyłącznie z tą samą cechą występującą w różnym nasileniu [...]. Określenie, czy rozważana pomoc – z punktu widzenia potrzeb recypientów świadczeń rodzinnych – udzielana jest na zadowalającym poziomie, zawsze może stanowić przedmiot kontrowersji. W tym względzie nie należy jednak zapominać o konieczności realizacji przez państwo innych obowiązków wynikających z Konstytucji, nie mniej ważnych jak udzielanie pomocy rodzinom znajdującym się w potrzebie, które to obowiązki wymagają zazwyczaj istotnych nakładów finansowych, jak i o z założenia ograniczonych możliwościach budżetowych państwa” (*ibidem*).

Jakkolwiek powołany wyżej pogląd Trybunału Konstytucyjnego został wypowiedziany *obiter dicta*, Sejm podziela sposób rozumowania Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony w uzasadnieniu cytowanego wyroku. Równocześnie należy zauważyć, że podobieństwo sprawy (*mutatis mutandis*), rozstrzygniętej wyrokiem z 19 kwietnia 2011 r., do sprawy niniejszej, przejawia się w kilku elementach: (a) wskazaniu (w obu sprawach) tożsamych wzorców konstytucyjnych; (b) identycznym co do istoty problemie konstytucyjnym; (c) argumentacji skarżącego i sądu, dowodzącej niezgodności z Konstytucją w aspekcie naruszenia zasady równości; (d) określeniu podmiotów, których sytuację się porównuje – tj. rodzin. Z tego względu Sejm uważa, że rozumowanie, które stało się podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie o sygn. akt P 41/09, może znaleźć zastosowanie w analizowanym przypadku.

6. W ocenie Sejmu, jak to już wcześniej sygnalizowano, skonstruowanie systemu przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych, który uwzględniałby liczbę dzieci niepełnosprawnych w rodzinie i zwiększone potrzeby finansowe rodziny z więcej niż jednym dzieckiem niepełnosprawnym, jest możliwe legislacyjnie i dopuszczalne konstytucyjnie. System taki również byłby zgodny z aksjologią art. 71 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji. Niemniej z faktu, że pewne rozwiązanie może równie dobrze (czy nawet lepiej) realizować wartości konstytucyjne nie wynika, iż sprzeczne z Konstytucją jest to rozwiązanie, które je realizuje w nieco mniejszym stopniu.

Stanowisko takie wynika z przekonania, że regulując mechanizmy przyznawania świadczeń rodzinnych – a także innych świadczeń z zabezpieczenia społecznego – ustawodawca jest zobowiązany brać pod uwagę nie tylko treść konkretnego przepisu konstytucyjnego, ale również inne wartości, w tym przede wszystkim interes publiczny. Interes ten jest często identyfikowany z dbałością o stan finansów publicznych (wyroki TK z: 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98; 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02 oraz wyrok pełnego składu TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Nie ulega wszak wątpliwości, że „zapewnienie równowagi budżetowej jest ważną wartością konstytucyjną, od niej zależy bowiem zdolność państwa do działania i do wypełniania jego różnorodnych zadań” (wyrok TK z 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02; zob. także wyrok TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00). Z tego względu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmowano, że: „Równowaga budżetowa i stan finansów publicznych są wartościami podlegającymi ochronie konstytucyjnej. Wynika to z całokształtu regulacji konstytucyjnych zawartych w rozdziale X Konstytucji, zwłaszcza zaś z art. 216 oraz art. 220 Konstytucji, ale także z art. 1 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Ochrona tych wartości nie ma charakteru ani absolutnego, ani też przeważającego w stosunku do innych wartości konstytucyjnych. Odwołanie się do dobra wspólnego obywateli, związanego z prawidłowym kształtowaniem stanu finansów publicznych państwa, może jednak wywierać istotny wpływ na ocenę wprowadzonych regulacji ustawowych” (wyrok pełnego składu TK z 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01).

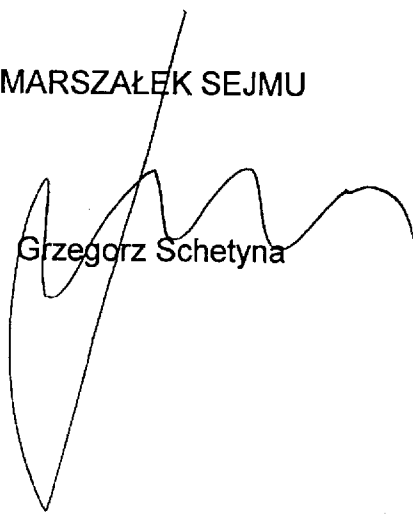
Również w odniesieniu do spraw z zakresu szeroko pojętego zabezpieczenia społecznego Trybunał Konstytucyjny podkreślał konieczność liczenia się ze stanem finansów publicznych. W wyroku z 11 marca 2008 r. (sygn. akt SK 58/06) wskazano: „Obowiązek państwa uwzględniania w swojej polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny oraz prawo rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej ochrony ze strony państwa (art. 71 ust. 1 Konstytucji) są fragmentem szerszego unormowania konstytucyjnego zawartego w art. 18 Konstytucji przyznającym szczególną ochronę i opiekę małżeństwu i rodzicielstwu. Realizacja wskazanych norm programowych może przyjmować różnorakie formy w zależności od kondycji gospodarczej państwa”.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że obecne rozwiązania prawne godzą różne wartości konstytucyjne zarówno obowiązek udzielania

szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji społecznej, jak i konieczność zapewnienia równowagi budżetowej i stabilności finansowej państwa.

7. Artykuł 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r. w zakresie, w jakim ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie, w przypadku rodziny dotkniętej niepełnosprawnością kilkorga dzieci, ustanawia negatywną przesłanką przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, **jest zgodny** z art. 71 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Grzegorz Schetyński