

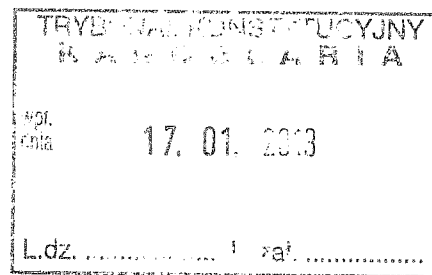
Warszawa, dnia 15 stycznia 2013 r.

PREZES RADY MINISTRÓW

Donald Tusk

RCL DPiO 5604-99/12

Dot.: Sygn. akt P 38/12



Pan

Andrzej Rzepliński

Prezes

Trybunału Konstytucyjnego

W związku ze skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w sprawie o sygn. akt w przedmiocie zbadania zgodności:

- 1) § 1 ust. 2 uchwały Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne w zakresie, w jakim ogranicza krąg osób, do których kierowana jest pomoc mająca na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych, wyłącznie do matki ojca lub opiekuna faktycznego dziecka, spełniających kryteria o jakich mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.), z pominięciem osób sprawujących opiekę nad innymi niż dziecko członkami rodziny, legitymującymi się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, z art. 2, art. 7, art. 18, art. 32 ust.1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie przewidzianej w nim pomocy osobom uprawnionym do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego innym niż matka, ojciec lub opiekun faktyczny dziecka, niezależnie od sytuacji dochodowej i majątkowej tych osób, z art. 2, art. 18 i art. 32 ust.1, art. 71 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko w sprawie.

Na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.), uchwałą nr 234/2011 Rady Ministrów w dniu 27 grudnia 2011 r., został ustanowiony rządowy program wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne w okresie od 1 stycznia do 31 marca 2012 r., którego szczegółowe warunki realizacji Rada Ministrów określiła w rozporządzeniu z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (Dz. U. Nr 295, poz. 1746). Przedmiotowa uchwała, jak i rozporządzenie przewidywały, że niektóre osoby, tj. matka, ojciec lub opiekun faktyczny dziecka (opiekun faktyczny dziecka, to osoba faktycznie opiekująca się dzieckiem, która wystąpiła z wnioskiem do sądu rodzinnego o jego przysposobienie), mające w styczniu, lutym lub w marcu 2012 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.), mają prawo do dodatkowego świadczenia w wysokości 100 zł miesięcznie. Jednocześnie innym osobom otrzymującym świadczenie pielęgnacyjne, tj. innym krewnym w linii prostej oraz rodzeństwu osoby niepełnosprawnej, prawa do pomocy nie przyznano.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności rozwiązań wprowadzonych przedmiotową uchwałą i rozporządzeniem, podnoszonych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, należy zauważyć, że rządowe programy pomocowe, co do zasady, są kierowane do osób, które najbardziej potrzebują wsparcia ze strony państwa. Mając na względzie art. 18 Konstytucji RP i zagwarantowane w Konstytucji wsparcie i ochronę przede wszystkim macierzyństwa i rodzicielstwa, celem wymienionej uchwały jest wsparcie rodziców opiekujących się niepełnosprawnymi dziećmi. Uchwała określa krąg podmiotów, do których skierowane jest wsparcie przez odwołanie się do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego, mając *de facto* na względzie przesłanki nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, przy jednoczesnym zauważeniu trudnej sytuacji rodziców opiekujących się niepełnosprawnymi dziećmi. Tym samym uprawnionymi do dodatkowego wsparcia byli rodzice (opiekun faktyczny), którzy zrezygnowali bądź nie podejmują zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad dzieckiem wymagającym pielęgnacji. Przywołanie w uchwale niektórych świadczeniobiorców świadczenia pielęgnacyjnego, posłużyło więc jedynie do określenia adresatów przyznawanej pomocy. Nie oznacza to, że taka dodatkowa pomoc, kierowana jest do wszystkich świadczeniobiorców świadczenia pielęgnacyjnego. Podobnie, gdyby np. przyjąć, w ramach porównywalnego programu, że kryterium udzielenia dodatkowej pomocy rodzinom wielodzietnym jest pobieranie przez nie dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu wielodzietności, w żadnym przypadku nie oznaczałoby to, że wszyscy korzystający z zasiłku rodzinnego powinni być tą pomocą objęci.

Podkreślenia wymaga, iż celem uchwały było udzielenie, w ramach programu realizowanego na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, doraźnego wsparcia rodzicom opiekującym się własnymi niepełnosprawnymi dziećmi oraz osobom, które są w trakcie adopcji dziecka, a więc za chwilę, w sensie prawnym, staną się jego rodzicem. Zaznaczyć przy tym należy, że celem tego programu nie było podwyższenie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego wybranej kategorii świadczeniobiorców, lecz objęcie pomocą społeczną pewnej wyodrębnionej grupy osób. Dlatego też nie można zgodzić się z zarzutem dotyczącym niezgodności wprowadzonych rozwiązań z art. 2 Konstytucji RP. Zasada sprawiedliwości społecznej, wynikająca z art. 2 Konstytucji, powinna być pojmowana jako czynnik prowadzący do sprawiedliwego wyważenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., o sygn. akt K 8/98). Ponadto pojęcie sprawiedliwości społecznej wiąże się m.in. z takimi pojęciami jak solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osób pozostających bez pracy nie z własnej woli. Na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się szereg wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo. W związku z powyższym zdecydowano się na dodatkowe wsparcie finansowe z budżetu państwa, osób, które potrzebują go w stopniu największym, ze względu na sytuację w której się znalazły.

Natomiast w kontekście podnoszonego zarzutu niezgodności rozwiązań wprowadzonych przedmiotową uchwałą i rozporządzeniem z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, wyrażającym zasadę równości podmiotów wobec prawa, w tym nakazu równego traktowania przez władze publiczne, zauważyć należy, że nie chodzi tu o bezwzględną równość wszystkich obywateli. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej kategorii. Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi zatem oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 czy też art. 2 Konstytucji RP (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 1998 r., o sygn. akt U 17/97). Konieczna jest ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania, gdyż wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 2010 r., o sygn. akt P 58/08). Ponadto, zgodnie z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 25 lutego 1997 r. sygn. akt K 21/95, porównywanie sytuacji socjalnej różnych kategorii osób nie może ograniczać się do jednego tylko elementu, rozpatrywanego w izolacji od pozostałych, lecz musi brać pod uwagę całokształt uprawnień i sytuacji faktycznej tych podmiotów. Selektywność pewnych uprawnień w ramach polityki socjalnej może bowiem służyć wyrównywaniu sytuacji

faktycznej pewnej grupy obywateli w stosunku do innych. Tak zastosowana selektywność może więc być niekiedy metodą realizacji konstytucyjnej zasady równości.

Pogląd o niekonstytucyjności kryteriów przyznawania pomocy, należy również odrzucić ze względu na istniejącą różnicę pomiędzy sytuacją dwóch grup opiekunów otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne, o których mowa w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, tj. rodziców osoby niepełnosprawnej i innych jej krewnych oraz ich obowiązkiem alimentacyjnym. Zgodnie z art. 133 § 2 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (K.r.o.), uprawnionym do świadczeń alimentacyjnych jest ten kto znajduje się w niedostatku (w niedostatku jest ten, kto nie ma własnych środków na zaspokojenie swych usprawiedliwionych potrzeb). Wyjątkiem jednak od tej zasady jest przepis § 1 tego samego artykułu, zgodnie z którym, rodzice obowiązani są do świadczeń alimentacyjnych względem dziecka, które nie jest jeszcze w stanie utrzymać się samodzielnie (chyba że dochody z majątku dziecka wystarczają na pokrycie kosztów jego utrzymania i wychowania). Tym samym, niesamodzielnym dzieciom przysługują roszczenia alimentacyjne wobec swoich rodziców niezależnie od tego, czy znajdują się w stanie niedostatku czy też nie. W związku z powyższym, nie ulega wątpliwości, że zgodnie z przepisami K.r.o., obowiązek utrzymania dziecka przez rodziców jest zdecydowanie „silniejszy” od obowiązku alimentacyjnego dalszych krewnych czy rodzeństwa.

Należy również mieć na uwadze zróżnicowanie sytuacji materialnej osób niepełnosprawnych wymagających opieki. W przypadku, gdy opieka sprawowana jest nad niepełnosprawnym dzieckiem – dziecko, z uwagi na wiek, najczęściej nie posiada żadnego dochodu pozwalającego na sfinansowanie opieki. Natomiast osoby dorosłe, nad którymi opiekę sprawują członkowie dalszej rodziny, przeważnie dysponują swoim dochodem (emerytura, renta), co pozwala im na sfinansowanie lub współfinansowanie opieki, bez konieczności dodatkowego wsparcia ze strony budżetu państwa.

Trudno zgodzić się także z zarzutem niezgodności rozwiązań wprowadzonych przedmiotową uchwałą i rozporządzeniem z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z powołanym wzorcem konstytucyjnym, Państwo prowadząc politykę społeczną i gospodarczą jest zobowiązane do uwzględnienia dobra rodziny. Zobowiązaniu temu odpowiada prawo rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych do pomocy władz publicznych, dochodzone w granicach określonych w ustawie. Z uwagi na powyższe, z jednej strony, w zakresie pomocy udzielanej rodzinie, należy mieć na względzie pozycję dziecka, otoczonego szczególną ochroną Państwa, zgodnie z art. 72 Konstytucji RP. Z drugiej strony, zaznaczenia wymaga fakt, iż odmienne ukształtowanie prawa do świadczeń z pomocy społecznej dla rodziców i opiekunów faktycznych, którzy opiekują się niepełnosprawnym dzieckiem, dotyczy jedynie uprawnienia do wypłaty dodatku pieniężnego, wynikającego z programu pomocowego.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, dotyczącego działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa oraz wydawania aktów wykonawczych na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, zarzut ten należy uznać za nieuzasadniony. Zasada legalizmu zawarta w art. 7 Konstytucji RP nakazuje organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z tą zasadą, kompetencji organów władzy publicznej nie wolno domniemywać, ani też dokonywać ich wykładni rozszerzającej (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 19 czerwca 2002 r., o sygn.. akt K 11/02 oraz z dnia 24 czerwca 2002 r., o sygn.. akt K 14/02). Za bezsporny należy uznać fakt, że działania Rady Ministrów, w przedmiotowym zakresie, opierały się tylko i wyłącznie na podstawie przepisów prawa. Jak stanowi art. 24 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, Rada Ministrów określa w drodze rozporządzenia szczegółowe warunki realizacji programu, o którym mowa w ust. 1, uwzględniając potrzebę zapewnienia efektywności rządowego programu pomocy społecznej. Przyznanie Radzie Ministrów tak szerokich kompetencji w zakresie określania warunków programu pomocy społecznej, na co wskazuje użyte w przepisie sformułowanie "szczegółowe warunki", upoważniało ją do ustalenia wymagań jakie muszą zostać spełnione przez osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne, które ubiegają się o przyznanie pomocy w związku ze sprawowaniem opieki, w tym uzależnienia tej pomocy od stopnia pokrewieństwa z osobą tej opieki wymagającą.

Dodatkowo zauważyć należy, że przedmiotowe rozporządzenie zostało wydane na podstawie delegacji zawartej w ustawie o pomocy społecznej, a to oznacza że pomoc w nim przewidziana adresowana była do osób znajdujących się w trudnej sytuacji bytowej, w celu przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, których nie są oni w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości (art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). Tym samym zamysłem ustawodawcy było skierowanie pomocy do tych spośród osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, których niepełnosprawność członka rodziny dotyka w stopniu największym, czyli rodzicom i opiekunom faktycznym niepełnosprawnych dzieci. W związku z powyższym, należy odrzucić zarzut, stanowiący o blankietowości upoważnienia ustawowego. Prawodawca ma w tym przypadku jasno określone granice kształtowania merytorycznych treści rozporządzenia.

Pamiętać należy również, że zarówno dodatek dla osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, jak i same świadczenia rodzinne, do których zalicza się świadczenie pielęgnacyjne, są pozaubezpieczeniowymi świadczeniami socjalnymi finansowanymi w całości z budżetu państwa (art. 33 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych). W obecnym stanie prawnym świadczenia rodzinne są formą redystrybucji dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa na podstawie kryteriów przyjętych w polityce społecznej, a sprecyzowanych w przepisach ustawy. Tworząc tego rodzaju systemy redystrybucyjne, ustawodawca korzysta z przysługującego mu

władztwa do kształtowania norm prawnych zgodnie z założeniami społeczno – ekonomicznymi. Granice swobody w korzystaniu z tego władztwa wyznaczają, jak w wypadku każdej regulacji ustawowej, normy konstytucyjne. Normy te pozostawiają ustawodawcy znaczny zakres swobody co do kierunków, zakresu i form regulacji świadczeń finansowanych z budżetu państwa, składających się na system tzw. osłony socjalnej.

W ocenie konstytucyjności ustaw, które regulują redystrybucję dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa, nie można abstrahować od tego, że w demokratycznym państwie prawnym określanie wielkości budżetu i struktury jego wydatków, a także aktualnych kierunków i preferencji polityki społecznej i gospodarczej należy do demokratycznie legitymowanego parlamentu. Demokratyczny ustawodawca jest władny dokonywać trudnych wyborów w sferze polityki socjalnej. Decyzje ustawodawcze w tych sprawach podejmowane są w wieloetapowej procedurze legislacyjnej, w której ścierają się różne punkty widzenia. Uczestnicy procesu ustawodawczego ponoszą z tego tytułu „odpowiedzialność polityczną” przed swoimi wyborcami. Oczywiście, muszą oni liczyć się przede wszystkim z zasadami i wartościami konstytucyjnymi, co podlega kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1997 r., o sygn. akt K 21/95). Przejawem takiej właśnie swobody ale i konieczności dokonywania trudnych wyborów ustawodawcy w sferze polityki socjalnej i władzy wykonawczej posiadającej inicjatywę ustawodawczą, jest zawarte w przedmiotowej uchwale i rozporządzeniu przyznanie przedmiotowego dodatku określonej grupie osób.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na fakt, że preferencje dla rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi, zawarte są również w samej ustawie o świadczeniach rodzinnych, m. in.:

- 1) kryterium dochodowe, od którego uzależnione jest prawo do zasiłku rodzinnego – wynoszące 623,00 zł na osobę w rodzinie - jest preferencją dla rodzin, których członkiem jest dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności (dla rodzin nie wychowujących dziecka niepełnosprawnego kryterium to wynosi 539,00 zł);
- 2) dodatki do zasiłku rodzinnego inne niż dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka:
 - a) z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego (art. 10 ustawy) – preferencją jest okres przysługiwania [na dziecko niepełnosprawne dodatek ten przysługuje przez 72 miesiące (za ustawą z dnia z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy), gdy na dziecko zdrowe okres pobierania wynosi 24 miesiące lub 36 miesięcy w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka podczas jednego porodu],
 - b) z tytułu rehabilitacji i kształcenia dziecka niepełnosprawnego (art. 13 ustawy o świadczeniach rodzinnych) – przysługuje wyłącznie dla rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym - dodatek ten przysługuje na każde dziecko legitymujące się

orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności,

- c) z tytułu podjęcia przez dziecko nauki poza miejscem zamieszkania (art. 15 ustawy o świadczeniach rodzinnych) – w przypadku dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności lub dowolnym stopniu niepełnosprawności, dodatek na zamieszkanie przysługuje już od szkoły podstawowej lub gimnazjum (na dziecko zdrowe dopiero od szkoły ponadgimnazjalnej),
- 3) świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny (art. 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych) – przeznaczony dla osoby niepełnosprawnej oraz świadczenie pielęgnacyjne (art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych) – przeznaczone dla opiekuna osoby niepełnosprawnej.

Niezależnie od powyższych wyjaśnień, Rząd ma świadomość, że obecne formy i wysokość wsparcia materialnego dla rodzin i osób znajdujących się w różnych, trudnych sytuacjach życiowych (rodzin pełnych, niepełnych, wielodzietnych, wychowujących dzieci niepełnosprawne, osiągających niskie dochody), w szczególności przewidziane w ustawie o świadczeniach rodzinnych są niewystarczające. Wsparcie to, w pełni finansowane ze środków budżetu państwa, jest jednak w decydującym stopniu zależne od wielkości środków budżetowych możliwych do wykorzystania na ten cel. Z tego względu funkcjonują różnego rodzaju kryteria przyznawania tego rodzaju świadczeń i ich ograniczenia kwotowe, które mają na celu jak najbardziej efektywne ich kierowanie do osób najbardziej potrzebujących. Niemniej jednak, uwzględniając możliwości budżetowe państwa, prowadzone są analizy dostępnych rozwiązań, które mają na celu stałe zwiększanie dostępu do świadczeń przeznaczonych dla osób najbardziej potrzebujących.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że osoba upoważniona do reprezentowania Rady Ministrów w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, w którym rozpatrywane będzie powołane pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, zostanie wskazana odrębnym pismem.

