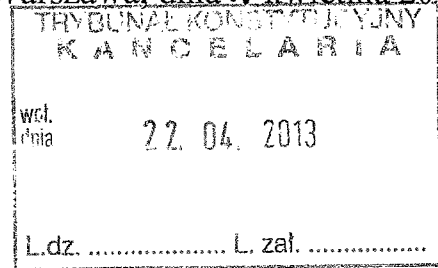




Warszawa, dnia 19 kwietnia 2013 r.



PG VIII TK 117/12

P 38/12

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, czy:

- 1) § 1 ust. 2 uchwały Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (niepublikowana) 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 spełniającego kryteria, o jakich mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, z pominięciem osób sprawujących opiekę nad innymi niż dziecko członkami rodziny legitymującymi się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 18 i art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji,
- 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 (Dz. U. Nr 295, poz. 1746) 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 jest

zgodny z art. 2, art. 18 i art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji

– na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) § 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 (Dz. U. Nr 295, poz. 1746) 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, jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 18, art. 71 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, postępowanie podlega umorzeniu ze względu na zbędność orzekania.

Uzasadnienie

W powołanym pytaniu prawnym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu przedstawił wątpliwości co do konstytucyjności przepisów uchwały Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia rządowego

programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, zwanej dalej uchwałą, oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, zwanego dalej rozporządzeniem.

Pytanie to powstało na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Wójt Gminy D , decyzją z dnia stycznia 2012 r., odmówił przyznania J F szczególnej pomocy finansowej, przewidzianej w rządowym programie wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne. Zgodnie z przepisami rozporządzenia bowiem, prawo do pomocy w ramach tego programu przysługiwało jedynie matce, ojcu lub opiekunowi faktycznemu dziecka, mającym w styczniu, lutym i marcu 2012 r. ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Tymczasem Wnioskodawca prawo do tego świadczenia uzyskał nie z tytułu opieki nad dzieckiem, lecz nad żoną.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P utrzymało w mocy wymienioną wyżej decyzję, z uwagi na to, że, stosownie do § 2 ust. 1 rozporządzenia, osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne, lecz niewymienione w tym przepisie, nie są objęte rządowym programem wspierania niektórych osób pobierających świadczenia pielęgnacyjne.

Rozpoznając skargę J F na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P , Sąd pytający powziął wątpliwość co do konstytucyjności rozwiązań prawnych przyjętych w rozporządzeniu oraz uchwale.

Uzasadniając zarzuty niekonstytucyjności kwestionowanych rozwiązań, Sąd pytający, w pierwszej kolejności, stwierdził, że przepisy uchwały Rady Ministrów mają charakter normatywny, gdyż określają krąg podmiotów uprawnionych do pomocy finansowej w ramach rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenia pielęgnacyjne, a nadto,

bez odniesienia się do jej przepisów nie można byłoby ustalić pełnej normatywnej treści rozporządzenia, tj. okresu, na jaki owa pomoc finansowa może być udzielona. Przepisy te są zatem przepisami prawa w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji, mogą zatem podlegać konstytucyjnej kontroli.

Zdaniem Sądu pytającego, osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne z tytułu opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem oraz osoby pobierające to świadczenie z tytułu opieki nad innym niż dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny należą do tej samej kategorii podmiotów podobnych.

Wyłączenie w kwestionowanych przepisach możliwości uzyskania pomocy finansowej w ramach rządowego programu pomocy przez osoby należące do drugiej z wymienionych wyżej grup świadczeniobiorców, w ocenie Sądu pytającego, nie znajduje uzasadnienia w konstytucyjnie dopuszczalnych warunkach różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych, przez co pozostaje w sprzeczności z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Przyjęte kryterium różnicujące, jakim jest charakter stosunku łączącego opiekuna i niepełnosprawnego członka rodziny, jest sprzeczne z art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie odwołuje się ono do sytuacji materialnej rodziny. Ze wskazanych norm ustawy zasadniczej jednoznacznie zaś wynika, że konstytucyjnej ochronie podlega rodzina jako taka i nie dają one podstaw do różnicowania sytuacji prawnej rodzin znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej. Nie sposób, zdaniem Sądu, dopatrzeć się jakichkolwiek istotnych różnic w sytuacji faktycznej i materialnej rodzin, w skład których wchodzi osoby niepełnosprawne, wynikających wyłącznie z tego, kto w rodzinie jest osobą niepełnosprawną. Przyjęte w kwestionowanych przepisach rozwiązanie może natomiast doprowadzić do sytuacji, że uprzywilejowana będzie rodzina z jednym dzieckiem, choć niepełnosprawnym, osiągająca wysoki dochód, natomiast rodzina wielodzietna, w której osobą niepełnosprawną jest inny niż dziecko członek rodziny, np. małżonek, będzie dyskryminowana, ponieważ nie

uzyska ona pomocy finansowej, przewidzianej w ramach rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne.

Niezgodności kwestionowanego przepisu uchwały z art. 7 Konstytucji Sąd pytający upatruje w tym, że kwestionowana regulacja wykracza poza granice upoważnienia z art. 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, uprawniającego Radę Ministrów do przyjmowania rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwoju specjalistycznego wsparcia.

Przekroczenie granic tego upoważnienia ustawowego polega na ograniczeniu kręgu adresatów programu rządowego jedynie do jednej kategorii osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, bez uwzględnienia kryteriów udzielania pomocy społecznej, określonych w art. 2 ust. 1 i art. 3 ustawy o pomocy społecznej, bądź kryteriów dochodowych w rodzinie. Z tego względu, zdaniem Sądu pytającego, uchwała nie spełnia ustawowych celów, dla których mogą być ustanawiane rządowe programy pomocy społecznej, zaś pod pretekstem realizacji zadań pomocy społecznej, na drodze pozaparlamentarnej, zostały znowelizowane ustawowe zasady udzielania przez państwo pomocy materialnej rodzinom, w skład których wchodzi osoby niepełnosprawne.

Z analogicznych przyczyn, zdaniem Sądu, wątpliwości budzi zgodność § 2 ust. 1 rozporządzenia ze wskazanymi w *petitum* pytania prawnego wzorcami konstytucyjnymi.

Uzasadniając zarzut niezgodności przepisu rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Sąd dodatkowo wskazał, że z delegacji sformułowanej w art. 24 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej nie można wyprowadzić upoważnienia dla Rady Ministrów do ustanawiania ograniczeń kręgu osób uprawnionych do pomocy finansowej.

Merytoryczne odniesienie się do zarzutów sformułowanych przez Sąd pytający pod adresem § 2 ust. 1 rozporządzenia i § 1 ust. 2 uchwały poprzedzić

należy rozważeniem dopuszczalności konstytucyjnej oceny obu tych przepisów w trybie niniejszego postępowania.

Pierwszy problem dotyczy kontroli § 1 ust. 2 uchwały.

Przepis ten wydany został na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, uprawniającego Radę Ministrów do przyjmowania rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia. Z kolei, art. 24 ust. 2 tejże ustawy zawiera upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków realizacji rządowego programu pomocy społecznej, o jakim mowa w ustępie 1 tego artykułu, przy uwzględnieniu potrzeby zapewnienia jego efektywności.

Wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia na podstawie upoważnienia art. 24 ust. 2 tej ustawy poprzedzone zatem być musi podjęciem przez Radę Ministrów uchwały o przyjęciu konkretnego programu pomocy społecznej, realizacja zaś takiego programu może nastąpić dopiero po wydaniu rozporządzenia.

Sąd pytający konstytucyjnej kontroli poddał przedstawiony wyżej przepis rozporządzenia oraz przepis uchwały Rady Ministrów, które w taki sam sposób określają krąg adresatów pomocy materialnej, przewidzianej w rządowym programie pomocy niektórym osobom pobierającym świadczenia pielęgnacyjne.

Słusznie wskazuje Sąd pytający, że przepisy uchwał Rady Ministrów mogą podlegać konstytucyjnej ocenie, jeśli mają charakter normatywny.

W literaturze przedmiotu podkreśla się bowiem, że użyte w art. 188 ust. 3 Konstytucji, określającym właściwość rzeczową Trybunału Konstytucyjnego, pojęcie „przepisy prawa” wydawane przez centralne organy państwowe „jest szerokie i wobec tego, że ustrojodawca nie zastosował żadnych ograniczeń ich zakresu, należy przyjąć, iż obejmuje ono wszystkie przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej*

Polskiej. Komentarz, Komentarz do art. 188 Konstytucji RP, C.H. Beck 2009 r., system informatyczny Legalis).

Trybunał Konstytucyjnym w swym dotychczasowym orzecznictwie również przyjmował, że «o zakresie spraw objętych właściwością rzeczową TK decyduje (...) treść danego aktu, a konkretnie zaś to, czy ma on charakter prawodawczy (normatywny) (...) za akt prawotwórczy (...) uznać należy każdy akt normatywny, który wyznacza reguły i wzory postępowania, których przestrzeganie jest dla adresatów prawnie obowiązujące niezależnie od tego, jaką formę ma podstawa prawna jego ustanowienia, jaki jest jego zasięg przedmiotowy i podmiotowy oraz jaki jest zakres i forma sankcji służących ochronie jego przestrzegania". (...) pod pojęciem aktu normatywnego rozumieć należy każdy akt ustanawiający normy prawne, a więc normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, przy czym forma aktu oraz jego podstawa prawna czy legalność ustanowienia aktu nie mają decydującego znaczenia» (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 1997 r. w sprawie o sygn. U. 2/96, OTK ZU z 1997 r. Nr 2, poz. 17). Cecha generalności oznacza zaś, że «adresat określonej normy prawnej powinien być określony jako element klasy podmiotów wyodrębnionych ze względu na określoną cechę lub cechy. Natomiast abstrakcyjność „dotyczy przedmiotu normy określającego należne zachowanie adresata. Przedmiotem normy prawnej winna być klasa zachowań się, nie zaś konkretne zachowanie się adresata”» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2012 r. w sprawie o sygn. K 22/09, OTK ZU(A) z 2012 r. Nr 7, poz. 74].

Należy jednakże zauważyć, że § 1 ust. 2 uchwały, w zakresie określającym krąg osób uprawnionych do pomocy finansowej realizowanej w ramach programu rządowego, został inkorporowany do § 2 ust. 1 rozporządzenia, co oznacza, że uchwała ta, w zakresie kwestionowanym przez Sąd pytający, nie tylko nie określa samodzielnie wymagań, jakie należy spełnić,

aby uzyskać omawianą pomoc finansową, ale także nie stanowi elementu niezbędnego dla określania kręgu adresatów tej pomocy.

Skoro zatem krąg adresatów programu rządowego można ustalić na podstawie przepisu aktu powszechnie obowiązującego, tj. rozporządzenia, bez potrzeby uwzględniania treści aktu wewnętrznego, to ocena § 1 ust. 2 uchwały staje się zbędna.

Stwierdzenie to uzasadnia wniosek o umorzenie postępowania w tym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z uwagi na zbędność orzekania.

Drugi problem związany jest z tym, że Rada Ministrów, wykonując upoważnienie z art. 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, przyjęła zasadę okresowego przyjmowania programu pomocy finansowej osobom pobierającym świadczenie pielęgnacyjne. Kwestionowane rozporządzenie było kolejnym z rozporządzeń, określającym warunki realizacji prawa do pomocy finansowej dla osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, i, podobnie jak poprzednie oraz następne rozporządzenia, obowiązywało w ściśle określonym czasie, tj. w pierwszym kwartale 2012 r.

Obecnie nie może ono już stanowić podstawy ubiegania się przez osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne o pomoc finansową, przyznawaną w ramach programu rządowego w pierwszym kwartale 2012 r. Zgodnie bowiem z § 5 ust. 1 rozporządzenia, wnioski o przyznanie pomocy finansowej w ramach programu rządowego, o którym mowa w uchwale, można było składać do dnia 31 stycznia 2012 r., a w przypadku gdy świadczenie pielęgnacyjne przyznane było po tym dniu – w terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja o przyznaniu tego świadczenia stała się ostateczna.

Nie może to jednak stanowić podstawy do umorzenia postępowania w niniejszej sprawie, z uwagi na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przepis prawny, mimo uchylenia, zachowuje moc obowiązującą dopóty, dopóki na jego podstawie mogą być wydawane indywidualne akty stosowania prawa. Utrata mocy obowiązującej przepisu jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ma miejsce dopiero wówczas, gdy uchylony przepis nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości [wyrok z dnia 29 maja 2007 r. w sprawie o sygn. P 20/06, OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 6, poz. 52].

Przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia stanowić będzie podstawę rozstrzygnięcia przez Sąd pytający sprawy dotyczącej prawa J F do uzyskania pomocy finansowej z rządowego programu pomocy niektórym osobom pobierającym świadczenie pielęgnacyjne za okres od stycznia do marca 2012 r. Może być on zatem nadal stosowany w sprawach niezakończonych, wszczętych na podstawie wniosków złożonych w pierwszym kwartale 2012 r.

Przepis ten nie utracił więc mocy obowiązującej i może podlegać merytorycznej kontroli w trybie rozpoznania pytania prawnego w niniejszej sprawie.

W myśl zakwestionowanego przez Sąd pytający § 2 ust. 1 rozporządzenia, „[p]rawo do pomocy przysługuje matce, ojcu lub opiekunowi faktycznemu dziecka mającym ustalone za miesiąc styczeń, luty lub marzec 2012 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przyznane na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.)”.

Przepis ten określa krąg osób uprawnionych do uzyskania pomocy finansowej w ramach rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne.

Wątpliwości Sądu nie budzi merytoryczna treść tego przepisu rozporządzenia, lecz pominięcie wśród podmiotów uprawnionych do pomocy

finansowej w ramach programu rządowego innych niż rodzice i opiekunowie faktyczni dziecka członków rodziny, opiekujących się osobą niepełnosprawną i obowiązanych do alimentacji, korzystających ze świadczenia pielęgnacyjnego w pierwszym kwartale 2012 r., bez uwzględnienia ich sytuacji dochodowej i stanu majątkowego rodziny.

Zasadniczym zarzutem, sformułowanym pod adresem § 2 ust. 1 rozporządzenia, jest zarzut naruszenia zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z analizy pytania prawnego wynika bowiem, że niezgodności tego przepisu z art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Sąd upatruje w tym, że przyjęte kryterium różnicujące osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne nie znajduje uzasadnienia we wskazanych normach konstytucyjnych, co, z kolei, skutkuje jego niezgodnością z art. 2 Konstytucji. Naruszenie zaś przez kwestionowany przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji, zdaniem Sądu, jest wynikiem wykroczenia poza upoważnienie ustawowe, polegającego na „ograniczeniu programu jedynie do pewnej grupy rodzin wyodrębnionych spośród uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego”, bez uwzględnienia kryteriów określonych w art. 2 ust. 1, art. 3 i art. 8 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia, pomoc finansowa, jaka była udzielana w pierwszym kwartale 2012 r. w ramach programu rządowego ustanowionego uchwałą Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r., nie była, oczywiście, adresowana do wszystkich osób, którym w tamtym okresie przysługiwało świadczenie pielęgnacyjne.

Jej adresatami byli, pobierający wówczas świadczenie pielęgnacyjne, rodzic dziecka niepełnosprawnego oraz opiekun faktyczny dziecka niepełnosprawnego, tj. „osoba faktycznie opiekująca się dzieckiem, jeżeli wystąpiła z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka” (art. 3 pkt 14 ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Kryterium, na podstawie którego spośród osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne wyróżniona została grupa uprawnionych do pomocy finansowej w pierwszym kwartale 2012 r. w ramach programu rządowego, stanowi to, że między świadczeniobiorcą a osobą niepełnosprawną istnieje więź między rodzicem a dzieckiem lub więź taka zostanie nawiązana na mocy orzeczenia sądu.

Nie można podzielić stanowiska Sądu pytającego, że takie rozwiązanie jest niekonstytucyjne.

Odnosząc się do zarzutów, sformułowanych przez Sąd pytający pod adresem § 2 ust. 1 rozporządzenia, należy na wstępie zauważyć, że, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zasada równości, z której wynika dla prawodawcy nakaz jednakowego traktowania podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą istotną, nie ma, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, charakteru absolutnego. Oznacza to, że dopuszczalne są odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych, pod warunkiem, że: 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania, 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych [*vide* - wyrok trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2007 r. w sprawie o sygn. SK 1/06, OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 7, poz. 73].

Przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia wydany został na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, upoważniającego Radę Ministrów do określenia szczegółowych warunków realizacji programu, o którym mowa w ust. 1, i wskazującego jednocześnie, że, wydając rozporządzenie, prawodawca uwzględnić powinien potrzebę zapewnienia efektywności rządowego programu

pomocy społecznej. Z kolei, art. 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej przyznaje uprawnienie Radzie Ministrów do uchwalania programów pomocy społecznej, dla zapewnienia ochrony poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwoju specjalistycznego wsparcia.

Wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej poprzedzone musi zatem zostać podjęciem stosownej uchwały na podstawie art. 24 ust. 1 tejże ustawy. Przyjęcie przez Rząd programu z zakresu pomocy społecznej, o którym mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, nie ma zaś charakteru obowiązkowego. Także wybór charakteru takiego programu ustawodawca pozostawił Radzie Ministrów, gdyż jego cele w ustawie sformułowane zostały w sposób ogólny. Jedynym zastrzeżeniem jest to, że powinien być to program z zakresu pomocy społecznej.

Na gruncie ustawy o pomocy społecznej pomoc finansowa państwa adresowana jest, co do zasady, do osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Prawo do świadczeń pieniężnych oparte bowiem zostało na tzw. kryterium dochodowym w rodzinie (art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej).

Na podstawie tego kryterium przyznawana jest również pomoc finansowa z powodu niepełnosprawności (art. 8 ust. 1 w zw. z art. 7 pkt 5 ustawy o pomocy społecznej).

Kryterium dochodowe w rodzinie nie jest jednak jedynym kryterium udzielania pomocy społecznej, gdyż niektóre ze świadczeń w zakresie tej pomocy mogą być przyznawane także rodzinom i osobom, których dochód przekracza ustalone ustawą kryterium dochodowe.

Bez względu na wysokość dochodu w rodzinie może być bowiem przyznany zasiłek celowy osobie lub rodzinie, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego lub klęski żywiołowej bądź ekologicznej (art. 40 ustawy o pomocy społecznej). Osoba lub rodzina może też otrzymać, na podstawie art. 41

ustawy o pomocy społecznej, świadczenie przyznawane w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Ponadto, bez względu na kryterium dochodowe w rodzinie, przyznawane jest również wynagrodzenie za sprawowanie opieki (art. 53a ustawy o pomocy społecznej).

Przewidziana w programie rządowym pomoc finansowa była adresowana do rodziców i opiekunów faktycznych niepełnosprawnego dziecka, pobierających świadczenie pielęgnacyjne, które jest jednym ze świadczeń opiekuńczych, przewidzianych w ustawie o świadczeniach rodzinnych.

Pomoc finansowa, o której mowa w rozporządzeniu, nie jest świadczeniem rodzinnym, w rozumieniu art. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, lecz świadczeniem z ustawy o pomocy społecznej.

Niemniej jednak, ocena kwestionowanego przepisu, w aspekcie art. 32 ust. 1 Konstytucji, czy określony w rozporządzeniu krąg adresatów jest regulacją pełną, nie może ograniczać się jedynie do kontekstu normatywnego ustawy o pomocy społecznej. Uwzględnić również należy rozwiązania ustawy o świadczeniach rodzinnych, określające warunki nabywania uprawnień do poszczególnych świadczeń przewidzianych tą ustawą, a tym samym – kręgu ich adresatów. Treść tej ustawy ma znaczenie nie tylko dla ustalenia kryteriów udzielania świadczeń rodzinnych, ale również dlatego, że stanowi ona jeden z elementów systemu zabezpieczenia społecznego adresowanego do osób i rodzin, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i faktycznej, i jest, jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, „funkcjonalnie związana z ustawą o pomocy społecznej i obie regulacje składają się na system zabezpieczenia społecznego. Realizują bowiem ten sam cel: wspierają osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Obie regulacje wykonują pozytywne obowiązki nałożone na władze publiczne przez art. 67, art. 69, art. 71 i art. 72 Konstytucji RP” (A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Świadczenia*

rodzinne. Komentarz, Komentarz do art. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, C.H. Beck 2009, system informatyczny Legalis).

Słusznie wskazuje Sąd pytający, że członkowie rodziny osoby niepełnosprawnej, zobowiązani do jej alimentacji, rezygnujący z pracy zarobkowej lub pracy takiej niepodjęjący dla zapewnienia opieki ciężko choremu krewnemu, na gruncie art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych należą do tej samej kategorii podmiotów i są traktowani w taki sam sposób.

Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym w 2012 r., w którego pierwszym kwartale obowiązywało rozporządzenie, prawo do tego świadczenia przysługiwało:

„1) matce albo ojcu,

2) innym osobom, na których, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59, z późn. zm.), ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności,

3) opiekunowi faktycznemu dziecka

- jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, albo osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.”

Inna osoba niż spokrewniona w pierwszym stopniu, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, mogła zaś uzyskać świadczenie pielęgnacyjne wówczas, „gdy nie ma osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu albo gdy

osoba ta nie jest w stanie sprawować opieki, o której mowa w ust. 1” (art. 17 ust. 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Do dnia 31 grudnia 2009 r. świadczenie pielęgnacyjne stanowiło formę finansowego wsparcia rodzin, pozostających w trudnej sytuacji faktycznej i materialnej, gdyż prawo do tego świadczenia oparte było na kryterium dochodowym w rodzinie.

Po zmianie art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, dokonanej ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz. U. Nr 219, poz. 1706), świadczenie to, także w pierwszym kwartale 2012 r., zostało zaadresowane do wszystkich opiekunów osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu ówczesnie obowiązującym, bez względu na sytuację materialną rodziny. Tą formą pomocy finansowej państwa objęte zatem zostały wszystkie osoby, które zrezygnowały z zatrudnienia z powodu konieczności sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, na których ciążył obowiązek alimentacyjny (*vide* – uzasadnienie projektu ustawy, Druk Nr 2413 Sejmu VI Kadencji, dostępny na stronach internetowych Sejmu RP).

Należy jednak zauważyć, że o ile świadczenie pielęgnacyjne jest adresowane do członków rodziny rezygnujących z pracy zarobkowej z powodu konieczności zapewnienia opieki niepełnosprawnemu członkowi rodziny, bez względu na sytuację dochodową w rodzinie, o tyle prawo do innych świadczeń przysługujących na podstawie tej ustawy, tj. zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku, oparte jest na kryterium dochodowym w rodzinie.

Zasiłek rodzinny i dodatki do niego nie przysługują wszystkim, zobowiązanym do alimentacji, członkom rodziny, lecz jedynie rodzicom i opiekunom faktycznym i prawnym dziecka (art. 4 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych), chyba że dziecko jest osobą uczącą się w rozumieniu art. 3 pkt 13 tejże ustawy i wówczas to ono pobiera świadczenie.

Ponadto, jeśli rodzic uprawniony do zasiłku rodzinnego wychowuje dziecko niepełnosprawne, to przysługuje mu dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego (art. 13 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Osoba samotnie wychowująca dziecko niepełnosprawne otrzymuje również dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka w wyższej wysokości (art. 11a ust. 4 tejże ustawy).

Ustawa o świadczeniach rodzinnych przewiduje także wyższe kryterium dochodowe w rodzinie, w której wychowywane jest dziecko niepełnosprawne (art. 5 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Z analizy przepisów ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych wynika zatem, że nie ma jednego wspólnego kryterium dochodowego w rodzinie, na podstawie którego ustalany jest krąg adresatów wszystkich świadczeń, także adresowanych do rodzin, w których jednym z członków danej rodziny jest osoba niepełnosprawna.

Na gruncie tych ustaw można powiedzieć, że prawo do części świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego oparte jest jedynie na kryterium dochodowym w rodzinie (np. zasiłek stały przysługujący z ustawy o pomocy społecznej), zaś niektóre zasiłki mogą być przyznawane również bez względu na to kryterium w wypadkach losowych (zasiłek celowy, o którym mowa w ustawie o pomocy społecznej). Z obu kategorii zasiłków mogą skorzystać rodziny opiekujące się osobą niepełnosprawną.

Kryterium uprawniającym do niektórych świadczeń, z szeroko rozumianej pomocy społecznej, poza kryterium dochodowym, stanowi także istnienie więzi między rodzicem a dzieckiem (zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego), także dzieckiem niepełnosprawnym (dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, zwiększenie dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka niepełnosprawnego).

Z kolei, świadczenie pielęgnacyjne przysługuje rodzicom, opiekunom i innym członkom rodziny osoby niepełnosprawnej, bez względu na dochód w rodzinie.

W systemie zabezpieczenia społecznego istnieją zatem świadczenia przysługujące jedynie rodzicom i funkcjonują także świadczenia przeznaczone dla rodziców dziecka niepełnosprawnego.

Z tego względu, trudno byłoby uznać, że zaadresowanie wyjątkowej, trwającej trzy miesiące, rządowej pomocy finansowej dla rodziców (opiekunów) dziecka niepełnosprawnego nie znajduje uzasadnienia na gruncie regulacji dotyczących warunków dotyczących nabywania uprawnień z systemu pomocy rodzinie, finansowanej ze środków publicznych, skoro system ten, w ustawie o świadczeniach rodzinnych, przewiduje już preferencje dla rodziców wychowujących dziecko niepełnosprawne.

Z kolei, brak odwołania w § 2 ust. 1 rozporządzenia do kryterium dochodowego w rodzinie koresponduje z treścią art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, określającego warunki nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. W sytuacji zaś gdy prawo do niektórych świadczeń z ustawy o pomocy społecznej nie jest uzależnione od spełnienia takiego kryterium, to nabycie prawa do omawianej szczególnej pomocy finansowej w ramach programu rządowego dla niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne także nie musiało być zależne od spełnienia takiego kryterium.

Nie można podzielić również stanowiska Sądu pytającego, że omawiane rozwiązanie jest niezgodne z art. 18, art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Art. 18 Konstytucji wyraża zasadę ochrony małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa. Z art. 71 ust. 1 Konstytucji wynika prawo rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej pomocy ze strony państwa, zwłaszcza rodzin niepełnych i wielodzietnych.

Ochrona rodziny, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 kwietnia 2011 r. w sprawie o sygn. SK 62/08, «realizowana przez władze publiczne musi uwzględniać przyjętą w Konstytucji wizję rodziny jako trwałego związku mężczyzny i kobiety nakierowanego na macierzyństwo i odpowiedzialne rodzicielstwo (vide: art. 18 Konstytucji). Celem regulacji konstytucyjnych odnoszących się do statusu rodziny jest bowiem nałożenie na państwo, a zwłaszcza na ustawodawcę, obowiązku podejmowania takich działań, które „umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami” (...) Szczególną ochroną państwo powinno otaczać rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodziny wielodzietne i niepełne, co wynika z art. 71 ust. 1 Konstytucji. Tę szczególną pomoc, wykraczającą poza zwykłą pomoc udzielaną pozostałym rodzinom (zob. wyrok z 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 115, pkt III.3) należy jednak postrzegać globalnie, w skali wszystkich działań podejmowanych przez władze publiczne na rzecz rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji» [OTK ZU(A) z 2011 r. Nr 3, poz. 22].

Zwiększenie pomocy finansowej ze strony państwa dla osób rezygnujących z pracy zarobkowej z powodu konieczności zaopiekowania się ciężko chorym członkiem rodziny niewątpliwie byłoby rozwiązaniem konstytucyjnym. Nie oznacza to jednak, że przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia można ocenić jako niezgodny z art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji, i z tego powodu za sprzeczny z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Pomoc finansowa państwa dla rodziców i opiekunów dziecka pobierających świadczenia pielęgnacyjne, jak już wyżej wskazano, miała bowiem charakter wyjątkowy, gdyż przyznawana była w ograniczonym czasie, tj. pierwszym kwartale 2012 r.

Nie była ona też jedynym świadczeniem, którego zasadniczym celem było finansowe wspomnienie osób rezygnujących z pracy zarobkowej z powodu konieczności zapewnienia opieki niepełnosprawnemu członkowi rodziny, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej.

Osoby i rodziny znajdujące się w takiej sytuacji, również z powodu niepełnosprawności, mogły bowiem i mogą nadal uzyskać świadczenia przewidziane w ustawie o pomocy społecznej.

Świadczenia takie uzyskać mogły również, znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej, osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne z tytułu opieki nad innym niż dziecko członkiem rodziny.

Ze świadczeń przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej nie mogli natomiast skorzystać wszyscy rodzice (opiekunowie faktyczni) dziecka niepełnosprawnego, pobierający świadczenie pielęgnacyjne, lecz tylko ci, w których rodzinie dochód nie przekraczał ustalonego ustawą poziomu. Nie mogli oni uzyskać również wszystkich świadczeń przewidzianych w ustawie o świadczeniach rodzinnych, gdyż – co należy przypomnieć – prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do niego również oparte było i jest na kryterium dochodowym w rodzinie.

Na tle całościowych rozwiązań ustawy o pomocy nie można zatem § 2 ust. 1 rozporządzenia zarzucić niezgodności z art. 2, art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia jest więc – tym samym – zgodny z art. 32 ust. 1, art. 2, art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Zakwestionowanemu przepisowi rozporządzenia Sąd pytający zarzuca również niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Słusznie podnosi Sąd pytający, że regulacje aktu wykonawczego powinny pozostawać w zgodzie z ustawowymi wytycznymi, nie mogą wykraczać poza granice upoważnienia ustawowego do jego wydania ani też nie mogą

modyfikować przepisów ustawy, w tym różnicować – pod względem podmiotowym – ustawowych uprawnień obywateli.

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, rozporządzenia mają charakter aktu wykonawczego i wydawane mogą być, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawy i w ścisłych jego granicach. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczych. Zakres upoważnienia jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może on być rozszerzony w drodze wykładni funkcjonalnej [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2000 r. w sprawie o sygn. U. 2/00, OTK ZU (A) z 2000 r. Nr 8, poz. 296]. Wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego zaś, to – jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny – „wskazania dotyczące materialnego kształtu regulacji (...) Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia nie muszą zostać określone w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Ustawodawca może zamieścić takie wytyczne również w innych przepisach ustawy pod warunkiem, że przepisy te nie pozostawiają wątpliwości co do treści rozporządzenia” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie o sygn. P 22/05, OTK ZU(A) z 2006 r., Nr 2, poz. 16].

Z analizy pytania prawnego wynika, że niezgodność § 2 rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji Sąd pytający wiąże z niezgodnością zakwestionowanego przepisu z zasadą równości.

W tej sytuacji, skoro przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia ocenić należy jako zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji, to – w aspekcie stawianego zarzutu – jawi się on jako zgodny również z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Dla takiej oceny istotne znaczenie ma to, że, jak już wyżej wskazano, z art. 24 ustawy o pomocy społecznej ani z innych przepisów tej ustawy nie można wyprowadzić obowiązku Rady Ministrów przyjęcia i wdrożenia

rządowego programu finansowego wsparcia osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne.

Z omówionych rozwiązań ustawy o pomocy społecznej i ustawy o świadczeniach rodzinnych wynika zaś, że pomoc finansowa państwa (pomoc społeczna) może być adresowana jedynie do rodziców i opiekunów faktycznych dziecka, również dziecka niepełnosprawnego, zaś warunek – nieprzekroczenie w rodzinie określonego ustawą dochodu na członka rodziny – nie zawsze stanowi kryterium, od spełnienia którego uzależnione jest prawo do świadczenia z zakresu pomocy społecznej, jak w przypadku prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Takie rozwiązania, zawarte w obu ustawach, można zaś potraktować jako wytyczne dla kwestionowanego przepisu aktu wykonawczego, skoro podstawę do jego wydania stanowił przepis ustawy o pomocy społecznej i było ono adresowane do osób pobierających świadczenia pielęgnacyjne, przyznawane na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia jest zatem zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji także w aspekcie zgodności z ustawowymi wytycznymi dotyczącymi treści aktu wykonawczego.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Bernard
Zastępca Prokuratora Generalnego