

**POSTANOWIENIE**

Dnia 12 września 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Wiesława Batorowicz
Sędziowie	Sędzia WSA Jakub Zieliński Sędzia WSA Tomasz Świstak (spr.)
Protokolant	St. sekr. sąd. Monika Pancewicz

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 września 2012 r.

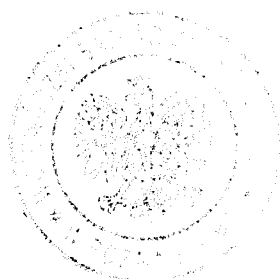
sprawy ze skargi J F  
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P  
z dnia maja 2012r. nr  
w przedmiocie pomocy finansowej

**postanawia**

- I. Przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne:
  - czy § 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 Rzeczypospolitej Polskiej,
  - czy § 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 z 2011 r.) 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 Rzeczypospolitej Polskiej,

II. zawiesić postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu.



**Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem**

*[Faint signature]*  
[Faint text]

## UZASADNIENIE

Przedmiotem zaskarżenia przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu jest decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P z dnia maja 2012 r., Nr , utrzymująca w mocy decyzję Wójta Gminy D z dnia stycznia 2012 r., nr odmawiającą przyznania J F pomocy finansowej dla osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne na T N .

Do wydania powyższej decyzji doszło w następującym stanie faktycznym sprawy:

W dniu stycznia 2012 r. J F złożył w Ośrodku Pomocy Społecznej w D wniosek o ustalenie prawa do pomocy finansowej realizowanej w ramach rządowego programu wspierania osób pobierających świadczenia pielęgnacyjne. We wniosku wskazał, iż ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad T N . Z dołączonych przez J F do wniosku dokumentów wynika, iż T N jest jego żoną od października 2005 r., oraz, iż z tytułu schorzenia narządów wzroku została od listopada 1988 r. zaliczona na stałe do pierwszej grupy inwalidów z ogólnego stanu zdrowia.

Wójt Gminy D decyzją z dnia stycznia 2012 r., nr odmówił przyznania wnioskodawcy pomocy finansowej dla osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, iż zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. jedynie niektóre osoby, to jest matka, ojciec lub opiekun faktyczny dziecka mające w styczniu, lutym lub marcu 2012 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych mają – niezależnie od wieku dziecka – prawo do otrzymania dodatkowego świadczenia w wysokości 100 zł miesięcznie. Dalej organ wskazał, iż wobec powyższego, inne niż wyżej wymienione osoby otrzymujące świadczenie pielęgnacyjne, nie są objęte rządowym programem wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, co wobec faktu, że wnioskodawca pobiera świadczenie pielęgnacyjne z tytułu opieki nad chorą żoną pozwala na stwierdzenie, iż w jego przypadku pomoc finansowa dla niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje.

## Sygn. akt

J F złożył odwołanie od powyższej decyzji, w którym podniósł, iż nie rozumie czym różnią się dzieci niepełnosprawne od niepełnosprawnej żony, która od urodzenia była dzieckiem niepełnosprawnym i przed 16 rokiem życia uzyskała grupę inwalidzką na stałe. Nadto odwołujący się podniósł, iż by móc zająć się niepełnosprawną żoną musiał zrezygnować z pracy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P po rozpoznaniu środka odwoławczego utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję podtrzymując argumentację przedstawioną przez organ I instancji.

Na powyższą decyzję skargę wywiódł J F . W złożonym środku zaskarżenia podniósł, iż nie zgadza się z decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P bowiem jego żona jest osobą niepełnosprawną w I grupie od urodzenia. Nadto skarżący wskazał, iż brak jest różnicy pomiędzy dziećmi niepełnosprawnymi, a jego żoną i niezrozumiałe są dla niego przepisy pozbawiającego go prawa do pomocy finansowej, które w jego ocenie, prowadzą do „licytowania się na niepełnosprawność”.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P wniosło o jej oddalenie wskazując, iż wobec treści § 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 inne niż wymienione w tym przepisie, osoby otrzymujące świadczenie pielęgnacyjne nie są objęte rządowym programem wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne i co za tym idzie Kolegium nie mogło wydać innego rozstrzygnięcia niż o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:**

W odniesieniu do przedmiotu sprawy i jej granic stan prawny przedstawia się następująco:

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz. U. Nr 175, poz. 1362 z 2009 r. ze zm.) Rada Ministrów może przyjąć rządowy program pomocy społecznej mający na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia. Jednocześnie ust. 2 tego samego artykułu stanowi, iż Rada Ministrów określa w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki realizacji programu, o którym mowa w

## Sygn. akt

ust. 1, uwzględniając potrzebę zapewnienia efektywności rządowego programu pomocy społecznej.

W wykonaniu powyższej delegacji ustawowej Rada Ministrów podjęła w dniu 27 grudnia 2011 r. uchwałę nr 234/2011 w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne.

W § 1 tej uchwały wskazano, iż ustanawia się rządowy program wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (ust. 1), realizacja programu polega na udzielaniu pomocy finansowej matce, ojcu lub opiekunowi faktycznemu dziecka pobierającym świadczenie pielęgnacyjne 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.) w wysokości 100 zł miesięcznie (ust. 2), a program, o którym mowa w ust. 1 jest realizowany w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 marca 2012 r. (ust. 3).

Uchwała powyższa nie została nigdzie opublikowana, jak również nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej. Komunikaty o powzięciu i treści uchwały zamieszczone zostały na stronach internetowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej ([www.mpips.gov.pl / wsparcie – dla – rodzin – z – dziećmi / świadczenia –rodzinne / komunikaty – dotyczące – świadczeń – rodzinnych / komunikat – w – sprawie -rządowego-programu – wspierania – niektórych – osób – pobierających – świadczenie – pielęgnacyjne - w-okresie – od – stycznia – do – marca – 2012 - r/](http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/swiadczenia-rodzinne/komunikaty-dotyczace-swadczen-rodzinnych/komunikat-w-sprawie-rzadowego-programu-wspierania-niektorych-osob-pobierajacych-swadczenie-pielegnacyjne-w-okresie-od-stycznia-do-marca-2012-r/) oraz [www.premier.gov.pl/ rząd / decyzje \\_ rządu / decyzje \\_ z \\_ dnia / uchwała \\_w \\_ sprawie \\_ ustanowienia, 8715/](http://www.premier.gov.pl/rzad/decyzje_rzadu/decyzje_z_dnia/uchwala_w_sprawie_ustanowienia,8715/)).

Również w dniu 27 grudnia 2011 r. Rada Ministrów wydała na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne.

W § 1 wskazano, iż rozporządzenie określa szczegółowe warunki udzielania pomocy finansowej, realizowanej w ramach rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, zwanej dalej "pomocą".

Zgodnie z § 2 prawo 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 (ust. 1), pomoc przysługuje w

## Sygn. akt

wysokości 100 zł miesięcznie (ust. 2) i jest przyznawana niezależnie od dochodu (ust. 3).

W § 3 ust. 3 rozporządzenia wskazano nadto, iż w sprawach dotyczących przyznania pomocy, nie przeprowadza się rodzinnego wywiadu środowiskowego określonego w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Biorąc pod uwagę, iż przedmiotowy rządowy program pomocy społecznej jest elementem pomocy społecznej i jest uchwalany i wykonywany w oparciu o delegacje ustawową zawartą w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej zasadnym jest nadto przywołanie tych przepisów ustawy, które w sposób generalny regulują tę materię.

Zgodnie zaś z art. 2 ust.1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Art. 3 tej samej ustawy stanowi zaś, że pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka (ust.1), rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy (ust. 3), a potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej (ust. 4).

Nadto w art. 6 pkt 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. ustawodawca zdefiniował, iż na gruncie tej ustawy i przepisów wykonawczych do niej wydanych przez rodzinę rozumieć należy, osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące. Jednocześnie prawodawca nie zdefiniował odrębnie na gruncie przepisów ustawy o pomocy społecznej pojęcia dziecka.

Ze względu na okoliczność, iż zarówno w uchwale jak i rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. odwołano się do pojęcia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przyznanego na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, jako kryterium przyznania pomocy finansowej realizowanej w ramach rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, wskazać należy, iż zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych (tekst jednolity Dz. U. Nr 139, poz. 992 z 2006 r.

## Sygn. akt

ze zm.) świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje:

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 wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, albo osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Jednocześnie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych stanowi, że świadczenia pielęgnacyjne nie przysługują, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się przy tym pogląd, iż art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych dotyczy sytuacji, gdy o świadczenie pielęgnacyjne z tytułu sprawowanej opieki stara się osoba spełniająca kryteria wskazane w ust. 1, ale niebędąca małżonkiem zobowiązanym w pierwszej kolejności do alimentacji. Tym samym przepis ust. 5 pkt 2 lit. a tego artykułu nie może mieć zastosowania w sytuacji, gdy o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego występuje sam małżonek (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 sierpnia 2012 r., sygn. II SA/Po 473/12, z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. II SA/Po 249/12, z dnia 16 maja 2012 r., sygn. II SA/Po 248/12 i z dnia 5 lipca 2012 r., sygn. IV SA/Po 342/12, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lipca 2012 r., sygn. I SA/Wa 728/12 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 27 kwietnia 2012 r., sygn. III SA/Kr 328/12, wszystkie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Przed przystąpieniem do merytorycznego uzasadnienia pytania prawnego zadanego Trybunałowi Konstytucyjnemu koniecznym jest odniesienie się do

## Sygn. akt

zagadnienia dopuszczalności badania przez Trybunał konstytucyjności uchwał Rady Ministrów.

Wątpliwości w tym zakresie wynikać mogą z treści art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z którym Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.

Jednocześnie art. 93 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż uchwały Rady Ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty.

Literalne odczytanie przepisu art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz odpowiadającego mu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w związku z art. 93 ust.1 Konstytucji zdaje się sugerować, iż kwestia badania zgodności z ustawą zasadniczą nie będących formalnie przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a jedynie aktami wewnętrznego kierownictwa uchwał Rady Ministrów pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Z takowym wynikiem wykładni nie można jednakże, w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, zgodzić się w realiach niniejszej sprawy, albowiem fundamentem demokratycznego państwa prawnego jest zasada nadrzędności Konstytucji. Zasada ta odnosi się także do uchwał Rady Ministrów, na co wskazuje chociażby art. 93 ust. 3 Konstytucji stanowiący, iż uchwały te podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

Zwierzchnictwem Konstytucji objęta jest więc każda działalność prawodawcza, a nie wyłącznie ta, która polega na stanowieniu ustaw lub rozporządzeń, jako aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. A contrario, brak jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, iż posługując się formą uchwały Rada Ministrów (jak i jakiegokolwiek inny organ władzy publicznej) dysponuje nieograniczoną i niepodlegającą kontroli kompetencją.



## Sygn. akt

Z treści art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika przy tym, iż Trybunał Konstytucyjny orzeka między innymi w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że Rada Ministrów jest centralnym organem państwowym (art. 146 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Jedynym problem jest zatem odpowiedź na pytanie czy daną uchwałę Rady Ministrów można zakwalifikować jako „przepis prawa” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji. Jeżeli bowiem uchwała takowa jest przepisem prawa, czyli ma charakter normatywny, to może być przedmiotem sprawowanej przez Trybunał kontroli konstytucyjności i legalności.

W ocenie Sądu uchwała Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r., nr 234/2011 w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne ma charakter aktu normatywnego, albowiem, mimo rzekomo jedynie wewnętrznego charakteru to ona de facto określa krąg podmiotów do jakich kierowana jest pomoc finansowa w ramach danego rządowego programu pomocy społecznej oraz ustala kryteria przyznawania i wielkość pomocy udzielanej w ramach tegoż programu.

Zauważyć przy tym trzeba, iż będące niewątpliwie aktem prawa powszechnie obowiązującego rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne ma charakter wtórny wobec uchwały i jak wynika chociażby z delegacji ustawowej do jego wydania, służyć ma wyłącznie określeniu warunków realizacji programu przyjętego uchwałą oraz zapewnieniu efektywności tegoż rządowego programu pomocy społecznej.

Podkreślić także należy, iż bez odniesienia się do treści przedmiotowej uchwały nie sposób byłoby ustalić pełnej normatywnej treści przedmiotowego rozporządzenia, albowiem to z uchwały (§ 1 pkt 3), a nie z jakiegokolwiek przepisu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. wynika chociażby czas trwania przedmiotowego programu pomocy społecznej, co pozwala na ustalenie w jakich miesiącach pomoc finansowa przyznana w ramach tegoż programu może być wypłacana.

Nadto uchwała z dnia 27 grudnia 2011 r. odpowiada formalnym cechom aktu normatywnego. Opatrzona jest bowiem tytułem i rozpoczyna się wskazaniem

## Sygn. akt

podstawy prawnej jej wydania oraz składa się z przepisów, rozumianych jako wyodrębnione graficznie i oznaczone kolejnymi paragrafami i ustępami jednostki redakcyjne tekstu prawnego.

Reasumując uznać należy, iż w sytuacji gdy z przedmiotowej uchwały, w tym w szczególności z jej § 1 pkt 2, da się wyprowadzić normę o charakterze generalnym (bowiem oznaczenie jej beneficjentów następuje przez wskazanie cech rodzajowych – to jest pobierania świadczenia pielęgnacyjnego i określonych stosunków prawnych lub faktycznych łączących pobierającego świadczenie z osobą wymagającą opieki) i abstrakcyjnym (bowiem reguluje zachowania powtarzalne w rodzajowo określony sposób – to jest wielokrotne pobieranie określonych świadczeń przez okres realizacji programu) to oznacza to, że § 1 uchwały Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. ma charakter normatywny i podlega kontroli konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny.

Wojewódzki Sąd Administracyjny upatruje naruszenia norm konstytucyjnych w treści § 1 ust. 2 uchwały Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r., nr 234/2011 w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne w zakresie w jakim przepis ten 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 oraz w treści § 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 przepis ten 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.

Wątpliwości sądu co do zgodności wskazanych wyżej aktów normatywnych z Konstytucją nie mogą być usunięte w drodze wykładni, albowiem zarówno przy zastosowaniu wykładni językowej, jak i historycznej i celowościowej nie budzi wątpliwości, iż zamiarem Rady Ministrów przy przyjęciu przedmiotowych przepisów było ograniczenie kręgu osób uprawnionych do pomocy finansowej w nim

## Sygn. akt

przewidzianej wyłącznie do matki, ojca lub opiekuna faktycznego dziecka spełniającego kryteria o jakich mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Świadczą o powyższym nie tylko jednoznaczne językowo zapisy samej uchwały i rozporządzenia, ale także okoliczność, iż we wszystkich wcześniejszych uchwałach Rady Ministrów w sprawie ustanawiania rządowych programów wspierania osób pobierających świadczenia pielęgnacyjne ograniczeń takowych nie wprowadzano, kierując je do wszystkich osób pobierających świadczenie, czego przykładem może być uchwała Rady Ministrów nr 182/2011 z dnia 27 września 2011 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania osób pobierających świadczenia pielęgnacyjne i wydane w celu wykonania tej uchwały rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (Dz. U. Nr 212, poz. 1262 z 2011 r.), zaś we wszystkich późniejszych niż stanowiąca przedmiot niniejszego wniosku uchwałach w sprawie rządowych programów wsparcia konsekwentnie pojawiały się zapisy o wspieraniu wyłącznie niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (np. uchwała Rady Ministrów z dnia 18 maja 2012 r., Nr 75/12, M.P. Nr 318 z 2012 r.).

Nie można także pominąć przy dokonywaniu wykładni zakwestionowanych przepisów okoliczności, iż jak wynika z treści odpowiedzi udzielonej przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z dnia 15 lutego 2012 r., znak DSR-IV-0700-10-1-TW/12 na interpelację posła Tomasz Szymańskiego z dnia 26 stycznia 2012 r. dotyczącą ograniczenia kwestionowanymi przepisami kręgu osób uprawnionych do uzyskania pomocy materialnej w ramach rządowego programu wsparcia wyodrębnienie z grupy świadczeniobiorców świadczenia pielęgnacyjnego grupy rodziców opiekujących się dziećmi niepełnosprawnymi jest zamiarem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, które przygotowało w tym zakresie projekt nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych ([www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0DD6246B](http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0DD6246B) oraz [www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=05194452](http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=05194452)).

Powyższa odpowiedź wskazuje zatem, iż ograniczenie kręgu osób do których kierowana jest pomoc finansowa w ramach rządowego programu wsparcia wyłącznie do matki, ojca lub opiekuna faktycznego dziecka spełniającego kryteria o jakich mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych była świadomym

## Sygn. akt

działaniem prawodawczym zgodnym z planowanymi zmianami przepisów rangi ustawowej.

Wobec braku możliwości dokonania przez Sąd takiej wykładni zakwestionowanych przepisów, która umożliwiłaby uznanie ich za zgodne z ustawą zasadniczą, powstała konieczność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego odnośnie ich konstytucyjności.

Odnośnie naruszenia przez § 1 ust. 2 uchwały Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. oraz § 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 wskazanych w sentencji niniejszego postanowienia przepisów Konstytucji zauważyć należy, iż w art. 2 Konstytucji prawodawca wskazał, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Jednocześnie art. 18 stanowi, iż małżeństwo, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej, zaś art. 32 ust. 1, iż wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nie można nadto pominąć art. 71 ust. 1 ustawy zasadniczej zgodnie z którym państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej winno uwzględniać dobro rodziny, zaś rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Z kluczowej w niniejszej sprawie zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną, powinny być traktowane równo, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie.

Punktem wyjścia dla oceny czy została dochowana zasada równości musi więc zawsze być ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc, innymi słowy, czy zachodzi "podobieństwo" tych sytuacji. Wystąpienie takiego podobieństwa stanowi przesłankę zastosowania zasady równości. Jeżeli więc zostaje stwierdzone, że sytuacje "podobne" zostały przez prawo potraktowane odmiennie, to wskazuje to na możliwość naruszenia

## Sygn. akt

zasady równości. Nie zawsze jednak odmienność potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić wypadki, gdy będzie ona usprawiedliwiona. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą mieć charakter 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 oraz proporcjonalny, co oznacza, iż 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. Nadto dopuszczalne zróżnicowanie potraktowania podmiotów podobnych musi mieć związek z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne ich potraktowanie. Jedną z takich zasad konstytucyjnych, przez pryzmat których należy oceniać ewentualne naruszenia zasady równości, jest zasada sprawiedliwości społecznej.

Dokonując oceny zakwestionowanych powyżej uregulowań zawartych w uchwale i rozporządzeniu Rady Ministrów wskazać należy, iż w ocenie Sądu nie tylko brak przekonujących argumentów uzasadniających zróżnicowanie traktowania na gruncie udzielania pomocy finansowej w ramach rządowego programu pomocy o jakim mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne przyznane na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych i wyodrębnienie spośród nich (i tym samym uprzywilejowanie) wyłącznie rodziców lub opiekunów faktycznych dzieci, w oderwaniu od faktycznej sytuacji majątkowej zarówno tych osób jak i podmiotów dyskryminowanych, czyli wszystkich innych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne.

W ocenie Sądu zadającego niniejsze pytanie prawne brak, jest bowiem istotnych różnic pomiędzy rodzinami, w których opieki wymaga dziecko, a rodzinami, w których opieki wymaga inny niż dziecko członek rodziny, tym bardziej, iż zakwestionowane przepisy nie określają granicy wieku wymagającego opieki dziecka i co za tym idzie pozwalają na uzyskanie takiej pomocy także przez rodziców i opiekunów faktycznych dorosłego dziecka.

Ujmując rzecz przykładowo, zakwestionowane przepisy prowadzą do sytuacji, w której pomoc finansową uzyskać może rodzic bądź opiekun dziecka

## Sygn. akt

niepełnosprawnego, żyjącego w rodzinie trzyosobowej, w której drugi z rodziców (nie sprawujący opieki) pracuje i uzyskuje z tego tytułu nawet znaczne dochody, a pozbawiają tego prawa rodzinę o takim samym składzie osobowym, ale w której osobą niepełnosprawną wymagającą opieki jest jeden z małżonków, a drugi z małżonków zrezygnował z pracy w związku z koniecznością opieki nad nim. Na przykładzie powyższym szczególnie widoczna jest niesprawiedliwość rozwiązania przyjętego w zakwestionowanych przepisach, albowiem sytuacja materialna (dochodowa) drugiej z opisanych powyżej rodzin, której odmawia się prawa do pomocy finansowej w ramach rządowego programu może być (a wręcz przeważnie będzie) gorsza niż rodziny pomoc takową otrzymującej.

Rozpatrując zagadnienie objęte niniejszym pytaniem pod kątem ochrony praw osoby wymagającej stałej opieki zauważyć należy, iż wysokość wsparcia otrzymywanego od państwa przez rodzinę, w ramach której osoba takowa funkcjonuje uzależniona jest w części dotyczącej pomocy finansowej nie od stanu zdrowia tej osoby, czy też sytuacji materialnej rodziny, lecz tylko i wyłącznie od jej stanu cywilnego. Ta sama pełnoletnia osoba niepełnosprawna wymagająca opieki może być bowiem objęta pomocą finansową w ramach rządowego programu o ile nie zawarła związku małżeńskiego i pozostaje pod opieką rodziców, a będzie pozbawiona takowego wsparcia w sytuacji gdy związek małżeński zawarła, a opiekę nad nią sprawuje małżonek.

W ocenie Sądu takowych skutków przedmiotowej regulacji nie sposób pogodzić ze wskazaną powyżej konstytucyjną zasadą równości wobec prawa oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Takowe zróżnicowanie sytuacji prawnej rodzin, w których znajdują się osoby niepełnosprawne, odnoszące się nie do sytuacji materialnej tych rodzin, a tylko i wyłącznie do charakteru stosunku prawnego łączącego członka rodziny wymagającego opieki i opiekę tą sprawującego, stoi także w sprzeczności z art. 18 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, albowiem regulacje te w sposób jednoznaczny wskazują, iż ochronie konstytucyjnej podlega rodzina jako taka i nie dają podstaw do różnicowania sytuacji prawnej rodzin znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej. Nie sposób zaś, jak wskazano powyżej dopatrzeć się jakichkolwiek istotnych różnic w sytuacji faktycznej i materialnej rodzin, w skład których wchodzi osoby niepełnosprawne wymagające opieki, wynikających wyłącznie z tego, kto w rodzinie jest osoba niepełnosprawna.

## Sygn. akt

Z art. 71 Konstytucji wynika dla władzy publicznej obowiązek dbania o dobro wszystkich rodzin, w tym zwłaszcza wielodzietnych, zaś przyjęte w przedmiotowej uchwale i rozporządzeniu rozwiązania doprowadzić mogą do sytuacji, gdy uprzywilejowana będzie rodzina z jednym, acz niepełnosprawnym, wymagającym opieki dzieckiem, a dyskryminowana rodzina wielodzietna, w której osobą niepełnosprawną wymagającą opieki będzie inny niż dziecko jej członek - małżonek bądź osoba wobec której na jednym z małżonków ciąży obowiązek alimentacyjny (na przykład niepełnosprawny rodzic jednego z małżonków tworzących rodzinę wielodzietną). Pamiętać bowiem należy, iż rodzina zgodnie z definicją zawartą w art. 6 pkt 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, to nie tylko rodzice i dzieci, lecz wszystkie osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące.

Odnosząc się do zagadnienia ewentualnej niezgodności § 1 ust. 2 uchwały Rady Ministrów z art. 7 Konstytucji wskazać należy, iż zgodnie z tym przepisem organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Przyjmując powyższą regulację Rada Ministrów wykroczyła zaś poza delegację ustawową określoną w art. 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym to przepisem może ona przyjmować rządowe programy pomocy społecznej mające na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia.

Wykroczenie poza delegację ustawową polegało na ograniczeniu programu jedynie do pewnej grupy rodzin wyodrębnionych spośród szerszego kręgu rodzin uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, przy jednoczesnym zrezygnowaniu w określeniu grupy docelowej do jakiej kierowana jest pomoc finansowa (względnie określeniu, które spośród rodzin obarczonych opieką nad niepełnosprawnymi ich członkami pomocy tej będą pozbawione), z kryteriów dotyczących pomocy społecznej określonych w art. 2 ust. 1 i art. 3 ustawy o pomocy społecznej, względnie z kryteriów dochodowych określonych w przepisach o pomocy społecznej.

Uchwała z dnia 27 grudnia 2012 r. oderwała się zatem zupełnie od ustawowego celu w jakim miały być ustanawiane rządowe programy pomocy społecznej i stała się narzędziem różnicowania sytuacji rodzin w sposób niezależny od faktycznego poziomu ich życia. Jak wynika między innymi z przytoczonej już powyżej odpowiedzi Ministra Pracy i Polityki Społecznej na interpelację poselską, uchwała ta stanowiła sposób faktycznego zmodyfikowania ustawowo określonych zasad wspierania osób

## Sygn. akt

sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi członkami rodziny (czy też ujmując rzecz funkcjonalnie wspierania rodzin, w skład których wchodzi osoby niepełnosprawne) zawartych w ustawie o świadczeniach rodzinnych i nie różnicujących wysokości tego wsparcia ze względu na rodzaj stosunku prawnego łączącego opiekuna i osobę wymagającą opieki.

Powyższy wywód doprowadził Sąd do wniosku, iż pod pretekstem realizowania zadań z zakresu pomocy społecznej i bez podstawy prawnej Rada Ministrów „znowelizowała” na drodze pozaparlamentarnej zasady udzielania przez państwo pomocy materialnej dla rodzin w skład których wchodzi osoby niepełnosprawne, w sytuacji gdy żaden akt rangi ustawowej podstaw dla takiego zróżnicowania nie dawał.

Z analogicznych przyczyn wątpliwości budzi także konstytucyjność § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, przy czym upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Skoro ustawodawca konstytucyjny wyraźnie wskazał, iż upoważnienie do wydania rozporządzenia winno zawierać wytyczne dotyczące treści aktu, to oczywistym jawi się, iż wytyczne te są wiążące dla organu upoważnionego do wydania rozporządzenia. Zgodnie zaś z 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. Z delegacji powyższej nie sposób zaś wyprowadzić upoważnienia Rady Ministrów do ustanawiania w drodze rozporządzenia ograniczeń dotyczących kręgu osób do których kierowana jest pomoc. Brak jest również upoważnienia dla stanowienia przepisów uniemożliwiających uzyskanie przewidzianej w rozporządzeniu pomocy osobom uprawnionym do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego innym niż matka, ojciec lub opiekun faktyczny dziecka.

W świetle powyższych rozważań wnioski o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy § 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

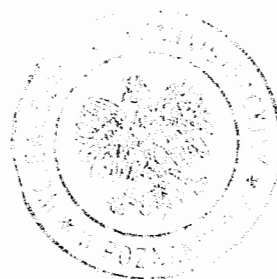


## Sygn. akt

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 Rzeczypospolitej Polskiej oraz czy § 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 z 2011 r.) 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 Rzeczypospolitej Polskiej, wydaje się zasadny i konieczny.

Uzyskanie odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne ma przy tym wpływ na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy, albowiem to wskazane powyżej przepisy stanowiły materialnoprawną podstawę decyzji będącej przedmiotem zaskarżenia, zaś ustalenie, iż są one w zakresie wskazanym w pytaniu niezgodne z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przesądzi o konieczności uchylenia zaskarżonej decyzji.

Wobec przedstawienia przez sąd w niniejszym postępowaniu pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu zaistniała określona w art. 124 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ( tekst jedn. Dz. U z 2012 r., poz. 270) przesłanka obligatoryjnego zawieszenia postępowania z urzędu.



**Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem**

*Wojciech Wróblewski  
Sędzią w składzie*