

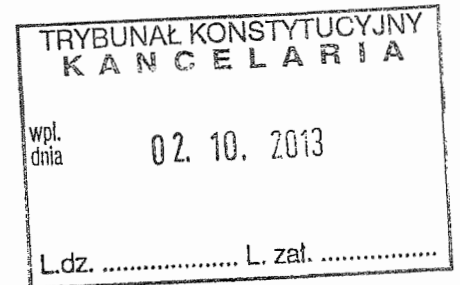


RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 30 września 2013 r.

PG VIII TK 98/13

P 33/13



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu:

– czy art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 1548) w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego od spełnienia warunków określonych w art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992), jest zgodny z art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

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

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 1548) w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie, osobom uprawnionym do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2012 r., dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego od**

**spełnienia warunków określonych w art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992), jest zgodny z art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

### **Uzasadnienie**

Postanowieniem z dnia 29 maja 2013 r., sygn. akt \_\_\_\_\_, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (dalej: Sąd pytający lub Sąd) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 1548; dalej: ustawa nowelizująca lub zaskarżona ustawa) w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego od spełnienia warunków określonych w art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych), jest zgodny z art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Pytanie prawne zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego.

W dniu \_\_\_\_\_ stycznia 2013 r. dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej w W \_\_\_\_\_, działający z upoważnienia Burmistrza W \_\_\_\_\_, wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia prawa do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości 100 zł na okres od dnia 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. na rzecz E \_\_\_\_\_ H.

Decyzją z dnia \_\_\_\_\_ lutego 2013 r. dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej w W \_\_\_\_\_, na podstawie art. 12 ust. 1 i 3 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy nowelizującej odmówił przyznania E \_\_\_\_\_ H. powyższego dodatku. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że w stosunku do E \_\_\_\_\_ H., sprawującej

opiekę nad swoim mężem R H., nie została spełniona przesłanka, przewidziana w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdyż niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała później niż w terminach wskazanych w tym przepisie.

E H. odwołała się od tej decyzji. Rozpoznające środek odwoławczy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L , decyzją z dnia marca 2013 r., sygn. , utrzymało zaskarżone orzeczenie w mocy.

E H. wniosła do Sądu pytającego skargę na wymienioną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L , zarzucając, iż zostały naruszone jej prawa nabyte oraz podstawowe wartości konstytucyjne, w tym zasada równości wobec prawa oraz zasada ochrony małżeństwa i rodziny.

Sąd pytający podzielił wątpliwości skarżącej w zakresie naruszenia niektórych norm konstytucyjnych przez zaskarżony przepis.

Przed przytoczeniem zastrzeżeń Sądu względem zaskarżonego przepisu, zasadne jest przedstawienie jego kontekstu normatywnego.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych określa warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz zasady ich ustalania, przyznawania i wypłacania (art. 1 ust. 1). Świadczeniami rodzinnymi są:

- 1) zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego;
- 2) świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne;
- 3) zapomoga wypłacana przez gminy, na podstawie art. 22a;
- 4) jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka (art. 2).

Świadczenie pielęgnacyjne zostało wprowadzone do systemu świadczeń, adresowane do rodzin i finansowane ze środków publicznych, ustawą o świadczeniach rodzinnych. Zastąpiło ono dotychczasowy zasiłek stały, przewidziany w art. 27 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej

(Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.). Pierwotnym założeniem wprowadzenia tego świadczenia było zapewnienie osobom, które dla sprawowania opieki nad dzieckiem rezygnują z zatrudnienia bądź takiego zatrudnienia nie podejmują, swoistej rekompensaty finansowej. Początkowo otrzymanie świadczenia pielęgnacyjnego było uzależnione od spełnienia określonego w ustawie kryterium dochodowego.

W czasie obowiązywania ustawy o świadczeniach rodzinnych różnie ukształtowane były przesłanki nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, a tym samym krąg jego adresatów. Kilkukrotnie stanowisko w tego rodzaju sprawach zajmował Trybunał Konstytucyjny.

W wyroku z dnia 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07, Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim przepis ten (w brzmieniu ówczesnie obowiązującym) uniemożliwiał nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny (vide – OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107).

Z kolei, w wyroku z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim (w brzmieniu wówczas obowiązującym) uniemożliwiał przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki nad innym niż jej dziecko, niepełnosprawnym, niepełnoletnim członkiem rodziny, dla którego stanowi rodzinę zastępczą spokrewnioną i wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny (vide – OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109).

Ponadto, postanowieniem z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. S 1/10, Trybunał Konstytucyjny przedstawił Sejmowi uwagi dotyczące niezbędności działań ustawodawczych, zmierzających do zapewnienia spójności zasad

przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego. W postanowieniu tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w ówczesnym stanie prawnym trudno wskazać *ratio legis* wymogu, że – bez względu na okoliczności danej sprawy – przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy osoba wymagająca opieki nie pozostaje w związku małżeńskim (vide – OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 54).

Efektom ustawowego wdrożenia powołanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego było poszerzenie kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego przez art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 223, poz. 1456). Ustawodawca uwzględnił również sygnalizację Trybunału Konstytucyjnego zawartą w postanowieniu z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. S 1/10, i, na mocy art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. Nr 205, poz. 1212), dokonał odpowiedniej zmiany art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Od 1 stycznia 2010 r. zniesiono kryterium dochodowe warunkujące prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, co dodatkowo zwiększyło krąg uprawnionych do tego świadczenia (art. 13 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych; Dz. U. Nr 219, poz. 1706).

Ograniczenie kręgu osób uprawnionych do świadczeń opiekuńczych projektodawcy zaskarżonej ustawy uzasadniali tym, że wśród grupy świadczeniobiorców, którzy uzyskali prawo do świadczenia pielęgnacyjnego po 2010 r., w wyniku rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, w połączeniu ze zniesieniem kryterium dochodowego, o którym mowa powyżej, aż 83% stanowiły osoby inne niż rodzice dzieci niepełnosprawnych pobierający świadczenie pielęgnacyjne. W tym znaczną część stanowiły osoby nadużywające pomocy finansowej ze strony państwa.

Zauważalna była również postępująca tendencja do wyszukiwania przez osoby nieaktywne zawodowo osób niepełnosprawnych w swoich rodzinach jedynie w celu uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, bez faktycznego sprawowania opieki nad taką osobą.

Konieczne więc stało się inne określenie warunków przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, aby środki z budżetu państwa były kierowane do adresatów rzeczywiście sprawujących opiekę nad bliskimi osobami niepełnosprawnymi i wymagającymi takiego wsparcia.

Skłoniło to ustawodawcę do racjonalizacji zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego poprzez dostosowanie rozwiązań systemowych do potrzeb społecznych związanych z polityką rodzinną i możliwości finansowych państwa (uzasadnienie rządowego projektu zaskarżonej ustawy; druk s<sup>e</sup> nr 724/Sejm VII kadencji).

W zaskarżonej ustawie przyjęto, że możliwość ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne przysługuje osobom, które sprawują opiekę nad osobą, której niepełnosprawność powstała nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia. Zachowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego uzależnione zatem zostało od daty powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki, z uwagi na fakt, że osoby takie są z reguły niesamodzielne ekonomicznie z powodu kontynuacji nauki i niepodejmowania aktywności zawodowej. Natomiast osoby dorosłe, których niepełnosprawność nie powstała w okresie nauki, z reguły były samodzielne i miały możliwość wypracowania własnych źródeł dochodu (emerytura, renta), co pozwala im na sfinansowanie lub współfinansowanie opieki, bez konieczności dodatkowego wsparcia ze strony budżetu państwa.

Oprócz określenia nowych warunków dla otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego, przepisy zaskarżonej ustawy wprowadzają do katalogu

świadczeń opiekuńczych nowy rodzaj świadczenia w postaci specjalnego zasiłku opiekuńczego. Przysługuje on osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788 i 1529) ciąży obowiązek alimentacyjny, jeżeli rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo 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 współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. W głównej mierze jest to grupa podmiotów, która poprzednio otrzymywała świadczenia pielęgnacyjne, niespełniająca warunków do otrzymania tego świadczenia na warunkach określonych w nowych przepisach. Otrzymanie specjalnego zasiłku opiekuńczego uzależnione jest dodatkowo od spełnienia m.in., określonego w ustawie o świadczeniach rodzinnych, kryterium dochodowego.

Podsumowując ten zakres zmian wprowadzonych zaskarżoną ustawą, należy stwierdzić, że z grona beneficjentów otrzymujących dotychczas świadczenie pielęgnacyjne wyodrębniono dwie grupy podmiotów: uprawnionych do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie nowych przepisów i uprawnionych do uzyskania specjalnego zasiłku opiekuńczego, którego otrzymywanie uzależnione jest jednak od spełnienia m.in. kryterium dochodowego. Osoby z kręgu dotychczas uprawnionych, które nie spełniają nowych kryteriów przewidzianych w ustawie nowelizującej do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego, a także nie spełniają kryteriów do uzyskania specjalnego zasiłku opiekuńczego, nie uzyskają prawa do tych świadczeń opiekuńczych.

W okresie od 1 listopada 2009 r. do 30 czerwca 2013 r. wysokość świadczenia pielęgnacyjnego wynosiła 520 zł miesięcznie (zgodnie z § 1 pkt 11,

wydanego na podstawie art. 19 ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2009 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych; Dz. U. Nr 129, poz. 1058; oraz § 2 pkt 11 analogicznego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 r.; Dz. U. z 2012 r. poz. 959).

Uprawnionym do świadczenia pielęgnacyjnego przyznawana była okresowo dodatkowa pomoc w wysokości 100 zł miesięcznie, udzielana w ramach rządowego programu wspierania osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne. Program ten został ustanowiony uchwałą Rady Ministrów Nr 182/2011 z dnia 27 września 2011 r. i był realizowany w okresie od 1 listopada do 31 grudnia 2011 r. Warunki udzielania tej pomocy regulowało 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). Prawo do pomocy przysługiwało wszystkim osobom mającym ustalone za listopad lub grudzień 2011 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przyznanego na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych.

W 2012 r. warunki udzielania tej pomocy uległy zmianie. W dniu 27 grudnia 2011 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne w okresie od stycznia do marca 2012 r. oraz wydała rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (Dz. U. Nr 295, poz. 1746). Zgodnie z tymi aktami, pomoc przysługiwała jedynie matce, ojcu lub opiekunowi faktycznemu dziecka mającym ustalone za styczeń, luty lub marzec 2012 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przyznanego na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych.



Na podstawie uchwał Rady Ministrów: Nr 57/2012 z dnia 9 maja 2012 r. i Nr 104/2012 z dnia 25 czerwca 2012 r. (M. P. z 2012 r. poz. 318 i 455) oraz wydanych w tych samych dniach rozporządzeń (Dz. U. z 2012 r. poz. 551 ze zm. i poz. 732) realizowanie programu przedłużono odpowiednio do dnia 30 czerwca i 31 grudnia 2012 r., z zachowaniem dotychczasowego kręgu uprawnionych do otrzymania pomocy.

Ustawa nowelizująca uwzględniła fakt istnienia opisanego powyżej programu. Jak wynika z uzasadnienia projektu tej ustawy, jednym z argumentów przemawiających za podniesieniem wysokości świadczenia pielęgnacyjnego z 520 zł do kwoty 620 zł (od 1 lipca 2013 r.) była potrzeba kontynuacji w formie ustawowej rządowego programu wspierania osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne. Projektodawcy założyli, że znacznie bardziej racjonalne będzie ukonstytuowanie dodatkowego wsparcia na stałe w ustawie, niż w programie rządowym, który skutkował brakiem stabilności i poczucia bezpieczeństwa osób, które taki dodatek pobierają. Celem utrzymania stabilnego poziomu wsparcia, dla osób objętych do końca 2012 r. programem rządowym, przewidziano w art. 12 ustawy nowelizującej okresowy dodatek w kwocie 100 zł dla osób spełniających, obowiązujące od 1 stycznia 2013 r., warunki do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego.

Tymczasem wsparcie rządowe znalazło swoją kontynuację. W dniu 26 marca 2013 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego i wydała rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków realizacji tego programu (Dz. U. z 2013 r. poz. 413). Zgodnie z tym rozporządzeniem, prawo do pomocy finansowej w kwocie 200 zł przysługuje wszystkim osobom mającym ustalone w miesiącach od kwietnia do grudnia 2013 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

Ustawa nowelizująca zawiera również przepisy regulujące uprawnienia beneficjentów świadczeń w okresie przejściowym. Zgodnie z jej art. 11 ust. 1: „Osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów dotychczasowych zachowują prawo do tego świadczenia w dotychczasowej wysokości do dnia 30 czerwca 2013 r., jeżeli spełniają warunki określone w przepisach dotychczasowych.”.

Na mocy tego przepisu osoby otrzymujące świadczenie pielęgnacyjne i spełniające warunki określone w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2012 r.) mogły otrzymywać świadczenie (w wysokości 520 zł) do dnia 30 czerwca 2013 r.

Z kolei zaskarżony przepis art. 12 ust. 1 ustawy nowelizującej ma następujące brzmienie: „Osobom, o których mowa w art. 11 ust. 1, spełniającym warunki określone w art. 17 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, oraz osobom, którym przyznano prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, za każdy miesiąc w okresie od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy do dnia 30 czerwca 2013 r., w którym przysługuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, przysługuje dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego.”. Kwota dodatku, jak już wcześniej zaznaczono, wynosiła 100 zł.

Dla czytelności dalszego wywodu zasadne jest przytoczenie trzech pierwszych ustępów art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Art. 17. 1. Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje:

- 1) matce albo ojcu,
- 2) opiekunowi faktycznemu dziecka,
- 3) osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,

4) innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności

- jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo 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 współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

1a. Osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 4, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, w przypadku gdy spełnione są łącznie następujące warunki:

1) rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;

2) nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;

3) nie ma osób, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

1b. Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała:

1) nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub

2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia.

W ocenie Sądu pytającego, wątpliwości budzi przytoczona wyżej treść art. 12 ust. 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim przyznaje dodatek do

świadczenia pielęgnacyjnego w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r., wyłącznie tym osobom, które spełniają warunki wskazane w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych w nowym brzmieniu, a pomija te osoby, które prawo do świadczenia pielęgnacyjnego utraciły po dniu 30 czerwca 2013 r.

Rozpatrując zakres pytania, należy zwrócić uwagę, że Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. Tp 13/12, zwrócił się do Sądu pytającego o usunięcie braków formalnych pytania prawnego, poprzez wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, w związku z którą pytanie zostało postawione.

W postanowieniu z dnia 1 sierpnia 2013 r., sygn. \_\_\_\_\_, Sąd pytający stwierdził, że ewentualne uznanie niekonstytucyjności zawartego w art. 12 ust. 1 ustawy nowelizującej warunku uzależniającego przyznanie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego wyłącznie tym osobom, które (poza spełnieniem innych przesłanek) spełniają warunki wymienione w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych spowodowałoby, iż dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego przysługiwałby skarżącej oraz każdej osobie wymienionej w art. 11 ust. 1 ustawy nowelizującej.

Z uwagi na odwołanie się w art. 12 ust. 1 ustawy nowelizującej do warunków wskazanych w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, Sąd w uzasadnieniu przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania w znacznej mierze posługuje się argumentacją wskazującą na naruszenie zasad konstytucyjnych w następstwie dokonanych zmian warunków, od których uzależnione jest otrzymanie świadczenia pielęgnacyjnego. Koncentruje się przy tym na naruszeniu wskazanych zasad w zakresie przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego po wprowadzeniu nowych przepisów i niejako dodatkowo podnosi, że z identycznych względów dochodzi do ich naruszenia przez konstrukcję normy określającej warunki otrzymania dodatku do tego świadczenia.

W pierwszej kolejności Sąd wskazuje na możliwość naruszenia przez zaskarżoną normę zasad konstytucyjnych wyrażonych w art. 18 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych wynika, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny. Małżonek należy do tego kręgu i – co do zasady – jest uprawnionym do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego.

Takie uregulowanie, w następstwie którego znaczną część małżonków sprawujących opiekę pozbawiono świadczenia pielęgnacyjnego i w konsekwencji nie przyznano im od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. dodatku, naruszać może – zdaniem Sądu pytającego – zasadę ochrony rodziny wyrażoną w art. 18 Konstytucji.

Wprowadzenie warunku określonego w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, w ocenie Sądu, prowadzi do różnicowania podmiotów sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi, w oparciu o przesłankę (wiek osoby wymagającej opieki, w jakim powstała niepełnosprawność), na którą nie miały one żadnego wpływu i ich nie dotyczy. Rodzi to wątpliwości Sądu pytającego, czy przepis art. 12 ust. 1 ustawy nowelizującej odwołując się do przesłanki z art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Sąd pytający podnosi, że pozbawienie osób opiekujących się osobami, których niepełnosprawność powstała po 18. (25.) rokiem życia dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego budzi wątpliwość z punktu widzenia zasad wywodzonych z art. 2, art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Sąd utożsamia uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej odnoszące się do konieczności zmian warunków przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego z uzasadnieniem ustanowienia dodatku do tego świadczenia. Wskazuje przy tym, że takie ograniczenie kręgu uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego

i dodatku narusza zasadę sprawiedliwości społecznej, gdyż niepełnosprawność mogła powstać niedługo po przekroczeniu ustanowionej w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych granicy wieku i osoba wymagająca opieki nie będzie w stanie wypracować własnych źródeł dochodu w postaci renty lub emerytury, które pozwolą jej na sfinansowanie lub współfinansowanie opieki, bez konieczności wsparcia ze strony państwa.

Pozbawienie osób sprawujących opiekę, nad osobami niespełniającymi warunku ustanowionego w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego narusza również zasadę zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz dyrektyw dotyczących stanowienia prawa, w tym ochrony praw nabytych. Z zasad tych wynika nakaz takiego stanowienia prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji. Pomimo, że dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego jest instytucją wprowadzoną w życie od 1 stycznia 2013 r., to zdaniem Sądu pytającego, dotychczasowi beneficjenci, w tym E H., mieli prawo przypuszczać, że państwo nie pozbawi ich tego świadczenia i innych form pomocy ściśle powiązanych ze świadczeniem pielęgnacyjnym. Z tego punktu widzenia pojawia się wątpliwość, czy nie doszło do niezrealizowania ekspektatywy uprawnienia. Argumenty te mają uzasadniać wątpliwości co do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej i zasady ochrony rodziny wyrażonych w art. 2 i 71 ust. 1 Konstytucji.

Na zakończenie, Sąd pytający zauważa, że *vacatio legis* ustawy nowelizującej była niezwykle krótka, co z pewnością w wielu sytuacjach nie pozwoli opiekunom na znalezienie pracy i zapewnienie opieki dla swoich bliskich. W konsekwencji osoby, które działały w zaufaniu do organów państwa, mogą znaleźć się w bardzo trudnej sytuacji.

Istotą problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie jest uzależnienie przyznania prawa do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego osobom uprawnionym do otrzymywania tego świadczenia, na podstawie przepisów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2012 r., od spełnienia warunków określonych w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą.

Merytoryczne odniesienie się do zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym należy poprzedzić rozważeniem zakresu zaskarżenia kwestionowanych przepisów oraz krótką analizą dotyczącą wskazanych wzorców kontroli.

Z przepisu art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym wynika, że „pytanie prawne powinno także wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione”. Przepis ten ustanawia zatem zależność, która polega na tym, że treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem przedstawiającym pytanie prawne, czyli, że istnieje odpowiednia relacja między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w której przedstawione zostało pytanie prawne. Przedmiotem pytania prawnego może być zatem tylko taki przepis (czy wynikająca z niego norma prawna), którego wyeliminowanie z porządku prawnego, w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego, wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w której przedstawiono pytanie prawne (vide – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 5).

W innym rozstrzygnięciu Trybunał Konstytucyjny, analizując tę zależność, stwierdził, że „postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowane pytaniem prawnym stanowi konkretną kontrolę prawa związaną z indywidualną sprawą, zawisłą przed sądem. Podczas rozpoznawania tej sprawy, w danym stanie faktycznym, pojawiła się bowiem wątpliwość co do

konstytucyjności normy ustawowej, która miałaby być zastosowana” (postanowienie z dnia 3 marca 2009 r., sygn. akt P 63/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 31).

Można zatem uznać, że stan faktyczny sprawy, na tle której wywiedziono pytanie prawne, wyznacza również przedmiotowe granice, w jakich możliwe jest poddanie badaniu konstytucyjności normy prawnej, znajdującej zastosowanie w tej sprawie. Szersze, niż wynika to ze stanu faktycznego sprawy, ujęcie zarzutu nie mogłoby doprowadzić do skutecznego zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (vide – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 2009 r., sygn. akt P 87/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 72).

Zakwestionowany przez Sąd pytający przepis adresowany jest do dwóch grup podmiotów. Pierwszą są osoby, które uzyskały uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego przed dniem 31 grudnia 2012 r. i dodatkowo spełniają warunki określone w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą. Drugą grupę stanowią osoby, którym przyznano (po raz pierwszy) prawo do świadczenia pielęgnacyjnego po dniu 31 grudnia 2012 r., na podstawie przepisów obowiązujących po tej dacie.

Poza kręgiem uprawnionych do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego znalazły się osoby, które spełniały warunki do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2012 r. (i otrzymywały to świadczenie w oparciu o przepis art. 11 ust. 1 zaskarżonej ustawy do dnia 30 czerwca 2013 r.), ale przestały spełniać te warunki w świetle ustawy nowelizującej. W przypadku wyeliminowania z treści zaskarżonego przepisu zwrotu „spełniających warunki określone w art. 17 ustawy”, osoby te znalazłyby się w pierwszej z wymienionych grup.

Stan faktyczny, na tle którego Sąd pytający zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, i odpowiadające mu brzmienie *petitum* postanowienia Sądu wskazuje, że wątpliwości odnoszą się do wszystkich osób,



które otrzymywały świadczenie pielęgnacyjne na podstawie przepisów obowiązujących do 31 grudnia 2012 r., i je utraciły, wobec niespełnienia warunków określonych w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, bez względu na to, do którego kręgu uprawnionych osoby te należały.

Chociaż w rozpatrywanej przez Sąd sprawie powodem utraty świadczenia pielęgnacyjnego było niespełnienie przesłanek z art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, skutkujące odmową przyznania prawa do dodatku, to należy uznać, że przedstawiona w pytaniu prawnym istota problemu konstytucyjnego uzasadnia ocenę zaskarżonego przepisu, w zakresie prawa do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, w odniesieniu do całej grupy podmiotów mieszczących się w kręgu uprawnionych do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego do dnia 31 grudnia 2012 r., którzy przestali spełniać warunki do uzyskania tego świadczenia z dniem 1 stycznia 2013 r. (bez ograniczania rozstrzygnięcia jedynie do osób niespełniających warunków z art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Sąd w *petitum* pytania prawnego wskazał jako wzorzec kontroli cały art. 71 Konstytucji. Analiza uzasadnienia pytania, w którym Sąd odwołuje się do wynikającego z art. 71 ust. 1 Konstytucji obowiązku uwzględnienia dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej, pozwala na odpowiednie skorygowanie, w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*, podanego wzorca i przyjęcie, że jest nim art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Merytoryczną ocenę sformułowanych w pytaniu prawnym zastrzeżeń rozpocząć należy od przypomnienia, iż Sąd pytający wielokrotnie utożsamia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego i dodatku do tego świadczenia (por. s. 5, 13, 15, 16 – 19 uzasadnienia pytania prawnego). Z lektury uzasadnienia pytania można odnieść wrażenie, że Sąd w zasadzie kwestionuje ustanowione w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych warunki otrzymania świadczenia

pielęgnacyjnego. Wskazują na to zwłaszcza przytoczone przez Sąd argumenty mające świadczyć o ingerencji w prawa nabyte oraz o zbyt krótkiej *vacatio legis*. Sąd stwierdza przy tym, że z uwagi na odwołanie zawarte w art. 12 ust. 1 ustawy nowelizującej do art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie może zadać Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania o zgodność tego ostatniego artykułu z Konstytucją.

Uprawnione jest zatem przyjęcie, że Sąd oczekuje kontroli zaskarżonego przepisu, w zakresie w jakim przepis ten nie przewiduje przyznania dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego w okresie przejściowym (tj. od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r.) tym osobom, które utraciły prawo do tego świadczenia, pozostawiając poza kontrolą ocenę konstytucyjności art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą.

Prezentowany przez Sąd pytający pogląd, o konieczności jednakowego potraktowania wszystkich uprawnionych otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne w okresie przejściowym pod względem przyznania prawa do dodatku, nie wydaje się słuszny.

Kluczowe dla udzielenia odpowiedzi na postawione przez Sąd pytanie jest dokonanie rozróżnienia między prawem do świadczenia pielęgnacyjnego i dodatkiem do tego świadczenia. Rozróżnienie funkcji obu tych form wsparcia oraz celów ich wprowadzenia pozwoli stwierdzić, czy zasadne jest odwoływanie się do tych samych argumentów – jak to wielokrotnie czyni Sąd pytający – dla wykazania konstytucyjnych wątpliwości w zakresie ustanowionych warunków ich otrzymania.

Świadczenie pielęgnacyjne jest jednym z trzech świadczeń opiekuńczych, przewidzianych w ustawie o świadczeniach rodzinnych (pozostałymi są: zasiłek pielęgnacyjny i specjalny zasiłek opiekuńczy, uregulowane w art. 16 i art. 16a ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Zasadniczym celem świadczeń opiekuńczych jest „częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia

opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku lub niepełnosprawnej osobie dorosłej” (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o świadczeniach, druk sejmowy nr 1555/IV kadencja, s. 67). Świadczenie pielęgnacyjne przeznaczone jest dla osób rezygnujących z aktywności zawodowej w celu sprawowania opieki nad osobami wymienionymi w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

W 2011 r. – o czym była już mowa – rząd przyjął program wspierania osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne. Początkowo objęci nim byli wszyscy beneficjenci tego świadczenia, a w 2012 r. prawo do pomocy w kwocie 100 zł miesięcznie przysługiwało jedynie matce, ojcu lub opiekunowi faktycznemu dziecka. Inne niż wymienione wyżej osoby otrzymujące świadczenie pielęgnacyjne nie zostały objęte rządowym programem wsparcia. Program ten jednoznacznie, jak wskazują zapisy powołanych wcześniej uchwał i rozporządzeń Rady Ministrów, ukierunkowany był jedynie na wsparcie osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem i mających z tego tytułu prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Osoby mające prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym małżonkiem pozbawione były rządowego wsparcia w ramach tego programu.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, jednym z celów wprowadzanych zmian było ograniczenie kręgu uprawnionych do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego, do osób sprawujących opiekę nad osobami, których niepełnosprawność powstała przed ukończeniem 18. (25.) roku życia. Krąg tych podmiotów w znacznej części pokrywał się z uprawnionymi do dodatkowej pomocy w kwocie 100 zł miesięcznie w ramach rządowego programu wsparcia. Przewidując możliwość zrezygnowania z kontynuowania rządowego programu w kolejnych latach, projektodawca, i w dalszej kolejności ustawodawca, zdecydował o podwyższeniu wysokości świadczenia pielęgnacyjnego z kwoty 520 zł do 620 zł. Z oczywistych

względów podwyżka ta dotyczyła jedynie podmiotów uprawnionych w świetle przepisów ustawy nowelizującej.

Wzrost wysokości świadczenia pielęgnacyjnego, na mocy art. 15 ustawy nowelizującej, następował od dnia 1 lipca 2013 r. Celem utrzymania w pierwszym półroczu 2013 r. poziomu wsparcia, takiego jaki był w okresie funkcjonowania programu rządowego, ustanowiono w art. 12 ust. 1 zaskarżonej ustawy dodatek w kwocie 100 zł dla grupy osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego na nowych zasadach. Zdaniem ustawodawcy, zasadne jest przyznanie tej dodatkowej pomocy wyłącznie dla określonej grupy osób, ponieważ wymagają one największego wsparcia z uwagi na potrzebę rezygnacji z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem.

Jak wynika z powyższej analizy, wprowadzony w 12 ust. 1 ustawy nowelizującej dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego był nowym rodzajem wsparcia dla niektórych osób uprawnionych do świadczeń pielęgnacyjnych, ustanowionym czasowo, celem zastąpienia dodatku – również przeznaczonego tylko dla niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne – wypłacanego do końca 2012 r. w ramach programu rządowego.

Celem ustanowienia dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego było zapobieżenie pogorszeniu sytuacji dotychczasowych beneficjentów wsparcia otrzymywanego w ramach programu rządowego w okresie od zakończenia tego programu w dniu 31 grudnia 2012 r. (zgodnie z powołaną uchwałą Rady Ministrów Nr 104/2012 z dnia 25 czerwca 2012 r. i z realizującym ją rozporządzeniem Rady Ministrów również z dnia 25 czerwca 2012 r.) do dnia wejścia w życie przepisu ustawowego podwyższającego o 100 zł wysokość świadczenia pielęgnacyjnego.

Oceniając dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego, w aspekcie powołanych w pytaniu prawnym wzorców kontroli, należy mieć na uwadze cel jego wprowadzenia.

Art. 18 Konstytucji statuujący zasadę ochrony i opieki państwa nad m.in. małżeństwem i rodziną ma dwojaką funkcję:

- jest elementem aksjologii konstytucyjnej, określając podstawowe wartości związane z instytucją rodziny i jej rolą w społeczeństwie. Podstawowe przepisy konstytucyjne (a także wszelkie inne przepisy prawa) należy interpretować i stosować w sposób pozwalający na możliwie najpełniejsze uwzględnienie i realizację tych wartości.

- jest elementem wyznaczania celów i zadań władzy publicznej, bo nakłada na tę władzę obowiązek ochrony i opieki wartości wskazanych w tym przepisie.

Opieka odnosi się do działań podejmowanych przez władze publiczne na rzecz małżeństw, rodzin czy rodziców, zwłaszcza tych znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej lub socjalnej. Władze publiczne mają więc obowiązek tworzenia systemów pomocy i wsparcia (co akcentuje też art. 71 Konstytucji), przeznaczania na ten cel niezbędnych środków publicznych i tworzenia odpowiedniej infrastruktury (zob. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, uwagi do art. 18, s. 2, 5).

Rodzinie, w rozumieniu art. 71 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, nie przysługują żadne prawa o charakterze podmiotowym, natomiast przepis ten nakłada na państwo obowiązek „uwzględnienia dobra rodziny” w swojej polityce społecznej i gospodarczej (zob. L. Garlicki, *op. cit.*, uwagi do art. 71, s. 3).

Art. 18 Konstytucji jest ujęty bardziej ogólnie niż art. 71 ustawy zasadniczej, co jest związane z tym, że jest on zamieszczony w rozdziale I określającym podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej. Art. 18 jest wyrazem tej samej aksjologii, która inspirowała treść art. 71 Konstytucji. Art. 18 ustawy zasadniczej nakazuje podejmowanie przez państwo takich działań, które umacniają więź między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami (zob. wyrok

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51).

Art. 32 ust. 1 Konstytucji gwarantuje wszystkim równość wobec prawa. Wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego prezentowany jest pogląd, że „równość stanowi jeden z podstawowych elementów systemu wartości, który wynika zarówno z całokształtu unormowania konstytucyjnego, jak i z całokształtu postanowień zawartych w rozdziale II. (...) Uznanie równości za zasadę porządku konstytucyjnego oznacza, że przypisać jej należy walor obiektywny, znajdować ona więc powinna urzeczywistnienie nie tylko na tle, czy w związku z realizacją poszczególnych wolności i praw jednostki, ale też samoistnie dla wyznaczenia ogólniejszego kontekstu funkcjonowania jednostki w społeczeństwie i sposobu zorganizowania tego społeczeństwa. (...) wynika z tego pozytywny obowiązek ustawodawcy zwykłego (a także wszystkich innych władz i podmiotów stosujących Konstytucję) do podejmowania działań (uregulowań, orzeczeń, przedsięwzięć) mających na celu możliwie najszerszą realizację zasady równości”. (L. Garlicki, *op. cit.*, uwagi do art. 32, s. 11).

Zasada równości była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, wobec czego nie jest konieczne szczegółowe jej omawianie w niniejszej sprawie.

Ograniczając się do wskazania najważniejszych tez dotychczasowego orzecznictwa, należy przypomnieć, że – począwszy od orzeczenia z dnia 9 marca 1988 r., sygn. akt U. 7/87 (OTK w 1988 r., poz. 1) – Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie uznawał, że równość wobec prawa oznacza, iż „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo.”. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenia jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często więc

ma ona relatywny charakter (por. np. orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., sygn. akt K. 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33 czy wyrok z dnia 21 września 1999 r., sygn. akt K. 6/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 117).

Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Jak stwierdzono w orzeczeniu z dnia 23 października 1995 r., sygn. akt K. 4/95 (OTK ZU nr 2/1995, poz. 11), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;

- powinny być proporcjonalne, tzn. 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;

- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

W celu oceny zasadności zarzutów wskazujących na naruszenie przez zaskarżony przepis zasady równości, należy najpierw zbadać, czy istnieje jakaś cecha wspólna, uzasadniająca podobne traktowanie adresatów wskazanej normy prawnej (norm prawnych), ustalić kryterium, według którego te podmioty zostały przez kwestionowany przepis różnie potraktowane, a następnie rozważyć, czy ta odmienność jest uzasadniona (tak *explicite* procedurę „testu równości” opisano w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 września 1996 r., sygn. akt K. 10/96, op. cit. oraz w wyrokach z dnia: 21 września 1999 r., sygn. akt K. 6/98, op. cit.; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02, OTK ZU

nr 2/A/2003, poz. 12; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 106; 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 43).

Wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej ma bezpośrednio odniesienie do zasady równości wobec prawa, uwzględniając ją i zarazem korygując, poprzez eliminację sytuacji, w której równe traktowanie wywoływałyby rażącą niesprawiedliwość.

Zasada sprawiedliwości społecznej nie ma jednorodnego charakteru. Wiąza się z nią – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – równość, solidarność społeczna, zapewnienie minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. K 28/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 137).

Mimo bliskości treści, zasady sprawiedliwości społecznej nie należy utożsamiać z zasadą równości. W każdym bowiem razie sprawiedliwość społeczna nie skutkuje nakazem likwidowania wszelkich nierówności, bez względu na okoliczności ich powstania i trwania. W pewnym sensie zasady równości i sprawiedliwości są wzajemnie komplementarne. O ile zasada równości zakłada jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy relewantnej w danej sferze stosunków społecznych, o tyle zasada sprawiedliwości ujawnia, czy wybór danego kryterium wyodrębnienia był prawidłowy (zob. W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, uwagi do art. 2, s. 16, 59).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sprawiedliwość społeczna jest wiązana z zasadą równości. Obie zasady w znacznym stopniu nakładają się na siebie. Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje w szczególności, aby równo traktować podmioty prawa charakteryzujące się daną istotną cechą.



Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. wyrok z dnia 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K. 2/97, OTK ZU nr 5 – 6/1997, poz. 72). Wprowadzanie zróżnicowania podmiotów prawa może okazać się dopuszczalne na gruncie zasady równości wówczas, gdy służy realizacji sprawiedliwości społecznej. Konsekwencją tego jest stwierdzenie, że zróżnicowanie niesprawiedliwe jest zakazane (zob. orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., sygn. akt K. 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; wyrok z dnia 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33; wyrok z dnia 30 kwietnia 2012 r., sygn. akt SK 4/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 42).

Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli. Sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego będzie więc różnicowanie sytuacji prawnej określonych podmiotów, które prowadzi do ich nierównego traktowania.

Przenosząc powyższe rozważania teoretyczne na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że zawarte w art. 11 ustawy nowelizującej przepisy przejściowe miały na celu m.in. zapewnienie osobom tracącym prawo do świadczenia pielęgnacyjnego utrzymania dotychczasowego poziomu wsparcia przez okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. Wszystkie osoby uprawnione do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego do dnia 31 grudnia 2012 r., w tym także i niespełniające nowych warunków do jego przyznania, zostały potraktowane przez ustawodawcę w identyczny sposób.

Natomiast zaskarżona regulacja, jak już wcześniej wykazano, miała zapewnić utrzymanie dodatkowego wsparcia w kwocie 100 zł dla uprawnionych otrzymujących je w ramach obowiązującego do końca 2012 r. programu rządowego. Z uwagi na to, że podniesienie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego o tę kwotę, na mocy przepisów ustawy nowelizującej, przewidziano od dnia 1 lipca 2013 r., a zakończenie programu rządowego nastąpiło w grudniu 2012 r., wprowadzono, na okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. omawiany dodatek. Założony w ustawie nowelizującej cel tym samym został zrealizowany, a nawet dodatek objął szerszy krąg uprawnionych niż program rządowy, który był adresowany jedynie do rodziców i opiekunów faktycznych dzieci. Ustanowienie od kwietnia 2013 r. nowego rządowego programu wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego nie ma wpływu na ocenę realizacji celów założonych w ustawie nowelizacyjnej, gdyż Rząd, w zależności od posiadanych w budżecie środków, uprawniony jest do przyjmowania uzasadnionych celami społecznymi programów, niezależnie od określonych przez ustawodawcę form pomocy.

W analizowanym przypadku, relewantną cechą odróżniającą podmioty uprawnione do dodatku do świadczenia od tych, które tego prawa nie uzyskały, było spełnienie nowych warunków do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego. Wydaje się rzeczą w pełni zrozumiałą, że dodatkowe wsparcie kieruje się do osób, które według założeń nowej ustawy powinny otrzymywać świadczenie pielęgnacyjne, a tym podmiotom, które uprawnienie do niego tracą, zapewnia się jedynie czasowe utrzymanie pomocy w dotychczasowej wysokości. Jest to tym bardziej uzasadnione, jeżeli weźmie się pod uwagę wskazaną swoistą „zamianę” rządowego wsparcia w kwocie 100 zł, kierowanego tylko do niektórych uprawnionych (rodziców i opiekunów faktycznych dziecka), na zapisany w ustawie czasowy dodatek w identycznej kwocie, adresowany do tych, którzy pod rządami nowych przepisów będą uprawnieni do świadczenia pielęgnacyjnego, aby w okresie przejściowym mogli korzystać z pomocy

w wysokości dotychczasowej, do czasu wejścia w życie przepisu podwyższającego wysokość świadczenia (620 zł miesięcznie).

W odniesieniu natomiast do tych osób, które wcześniej ani nie otrzymywały rządowego wsparcia, ani nie są uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego w świetle nowych przepisów, przyznanie nowego dodatku nie było konieczne dla zachowania ich praw w okresie przejściowym.

Nieuwzględnienie części osób w grupie podmiotów uprawnionych do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego nie jest więc przejawem dyskryminowania części podmiotów i faworyzowania pozostałych, bez uzasadnionego powodu.

Zaskarżona regulacja nie narusza również zasady sprawiedliwości społecznej. Po pierwsze bowiem, na co zwracano już uwagę, ustanowiony w art. 12 ustawy nowelizującej dodatek wynika z kontynuacji dodatkowej pomocy realizowanej w ramach programu rządowego kierowanego tylko do niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne. Po drugie, i to jest najistotniejsze, urzeczywistnieniu zasady sprawiedliwości społecznej służy ustanowienie (minimalnie większego) wsparcia – w analizowanym przypadku o łącznie 600 zł w okresie maksymalnie 6 miesięcy – dla osób, które nie miały żadnej możliwości wypracowania własnych źródeł dochodu, gdyż niepełnosprawność powstała u nich przed osiągnięciem pełnoletniości lub w okresie kontynuowania nauki do 25. roku życia.

Biorąc zaś pod uwagę fakt, iż ustanowiony w art. 12 ustawy nowelizującej dodatek jest nowym rodzajem wsparcia, jako chybione jawią się argumenty Sądu pytającego mające wskazywać na ingerencję w prawa nabyte. Nie można posiadać prawa nabytego do instytucji, która nie istniała pod rządami ustawy nowelizowanej. Ponadto rządowy program wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne obowiązywał tylko do końca 2012 r. i obejmował określony krąg osób. W żadnym wypadku nie można więc twierdzić, że, po stronie osób niemieszczących się w kręgu uprawnionych do

przewidzianego w art. 12 ustawy nowelizującej dodatku, istniało usprawiedliwione oczekiwanie realizacji praw nabytych. Ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, do których odwołuje się Sąd pytający, obejmują tylko takie oczekiwania prawne, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53).

Zastrzeżenia Sądu pytającego względem krótkiej *vacatio legis* ewidentnie odnoszą się do pozbawienia części dotychczasowych beneficjentów prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, a nie dodatku do tego świadczenia. Sąd wskazuje, że w wielu przypadkach, z uwagi na krótką *vacatio legis*, opiekunowie nie zdołają znaleźć pracy i nie będą mogli zapewnić opieki dla swoich najbliższych. W konsekwencji osoby, które działały w zaufaniu do organów państwa, w wyniku wprowadzenia nowych przepisów, mogą znaleźć się w bardzo trudnej sytuacji materialnej.

Sytuacja taka może zaistnieć, ale nie będzie ona wynikała z kwestionowanego przepisu ustawy nowelizującej, a z powodu zmiany warunków uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego. Okres, po jakim wszedł w życie art. 12 ust. 1 zaskarżonej ustawy, nie ma znaczenia dla osób otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne tylko w okresie przejściowym bez prawa do dodatku, albowiem go wcześniej nie otrzymywały. Dlatego zastrzeżenia Sądu pytającego wobec *vacatio legis* ustawy nowelizującej nie dowodzą naruszenia, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, zasady poprawnej legislacji.

Warto na koniec przypomnieć, że po wprowadzeniu nowych warunków do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego i nowego rodzaju świadczenia opiekuńczego w postaci specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenie pielęgnacyjne będą otrzymywać osoby opiekujące się osobami, których niepełnosprawność powstała do czasu ukończenia 18. (25.) roku życia. Pozostali

dotychczasowi beneficjenci, jeżeli spełniają kryterium dochodowe, uzyskują uprawnienia do specjalnego zasiłku opiekuńczego. Zasiłek ten nie ulega podwyższeniu i jego kwota wynosi 520 zł.

Argumenty powyższe nie pozwalają podzielić wątpliwości Sądu pytającego w przedmiocie naruszenia przez zakwestionowany przepis zasad zawartych w art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów, należało zająć stanowisko jak w *petitum*.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego