

70/7/A/2014

WYROK

z dnia 8 lipca 2014 r.

Sygn. akt P 33/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Marek Kotlinowski – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz
Andrzej Wróbel,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 8 lipca 2014 r., pytania prawnego 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. 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, art. 71 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548 oraz z 2013 r. poz. 1557) w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego od spełnienia warunku określonego w art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456, 1623 i 1650 oraz z 2014 r. poz. 559 i 567), jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

* Sentencja została ogłoszona dnia 18 lipca 2014 r. w Dz. U. poz. 946.

I

1. Postanowieniem z 29 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Po 458/13, uzupełnionym postanowieniem z 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt j.w., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (dalej: pytający sąd) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548; dalej: ustawa zmieniająca) 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.

1.1. Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z rozpatrywaniem przez pytający sąd skargi E. H. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L. z 19 marca 2013 r. w przedmiocie odmowy przyznania dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości 100 zł na okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. w związku ze sprawowaną przez E. H. opieką nad niepełnosprawnym mężem, która utrzymała w mocy decyzję z 4 lutego 2013 r., wydaną przez Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w W. z upoważnienia Burmistrza W. W uzasadnieniu organ, powołując się na art. 12 ust. 1 i 3 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej, wskazał, że w stosunku do E. H. nie została spełniona przesłanka przewidziana w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, bowiem stan niepełnosprawności jej męża powstał później niż w terminach przewidzianych w tym przepisie, w związku z czym nie przysługuje jej dodatek do świadczenia rodzinnego, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej.

1.2. Uzasadniając relewantność pytania prawnego, pytający sąd wskazał, że ewentualne uznanie niekonstytucyjności zawartego w art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej warunku uzależniającego przyznanie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego wyłącznie tym osobom, które spełniają przesłanki określone w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, spowodowałoby, że dodatek ten przysługiwałby skarżącej. W takiej sytuacji dodatek przysługiwałby bowiem każdej osobie wymienionej w art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej, tj. uprawnionej do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów dotychczasowych. Skarżąca była zaś uprawniona do świadczenia pielęgnacyjnego na dotychczasowych zasadach.

1.3. Wątpliwości pytającego sądu budzi treść art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim przyznaje dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego wyłącznie tym osobom, które między innymi muszą spełniać warunki określone w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych. W ocenie sądu, w ten sposób ustawodawca wzbogacił treść art. 12 ustawy zmieniającej o przesłanki z art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, naruszając art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 oraz art. 71 Konstytucji.

Naruszenie zasady równości polega, zdaniem pytającego sądu, na tym, że z punktu widzenia świadczenia przewidzianego w art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej powstaną dwie grupy podmiotów (małżonków sprawujących opiekę), z których jednej grupie uprawnienie do dodatku będzie przysługiwało, a drugiej – gdy niepełnosprawność powstała po ukończeniu 18. (25.) roku życia – dodatek nie będzie przysługiwał. W ocenie pytającego sądu, doszło tym samym do zróżnicowania wymienionych grup podmiotów, których wspólną cechą relewantną jest sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym małżonkiem, i to z uwagi na zaistnienie okoliczności, która tych podmiotów nie dotyczyła i na którą nie miały one żadnego wpływu.

Jeśli chodzi o naruszenie art. 2 Konstytucji, to pytający sąd wymienia kilka zasad wynikających z tego przepisu: sprawiedliwości społecznej, ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady poprawnej legislacji, a także ochrony praw nabytych, które, w jego ocenie, zostały naruszone przez zakwestionowaną regulację. Naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej polega na tym, że ustawodawca przyznał pierwszeństwo w sprawowaniu opieki nad osobą niepełnosprawną jej rodzicom, a nie małżonkowi. Mogą się bowiem zdarzyć sytuacje, gdy żyjący rodzice nie będą chcieli sprawować opieki nad swoim niepełnosprawnym dzieckiem pozostającym w związku małżeńskim, a małżonek niepełnosprawnego będzie pozbawiony możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego i dodatku do niego. Ingerencja w podlegającą ochronie ekspektatywę prawa do świadczenia pielęgnacyjnego polega zaś, zdaniem pytającego sądu, na tym, że dotychczasowi beneficjenci świadczenia pielęgnacyjnego, w tym skarżąca, mieli prawo przypuszczać, że państwo nie pozbawi ich tego świadczenia i innych świadczeń ściśle z nim związanych.

Za naruszeniem zasady ochrony rodziny wyrażonej w art. 71 Konstytucji przemawiają, zdaniem sądu, te same okoliczności, które uzasadniają naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, a ponadto odmowa wsparcia niektórych osób bliskich tylko z tego powodu, że niepełnosprawność powstała po ukończeniu 18. (25.) roku życia.

Niezgodność zakwestionowanej regulacji z art. 18 Konstytucji polega na tym, jak zdaje się wynikać z uzasadnienia pytania prawnego, że mogą zdarzyć się sytuacje, w których małżonek, faktycznie sprawujący opiekę nad niepełnosprawnym małżonkiem, zostaje pozbawiony możliwości uzyskania dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, gdyż żyje przynajmniej jeden rodzic osoby wymagającej opieki, który ma w tej sytuacji pierwszeństwo w uzyskaniu tego świadczenia.

2. W piśmie z 30 września 2013 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej 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 o świadczeniach rodzinnych, jest zgodny z art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Prokurator zwrócił przede wszystkim uwagę, że pytający sąd wielokrotnie utożsamia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z dodatkiem do tego świadczenia, podczas gdy kluczowe w rozpatrywanej sprawie jest dokonanie rozróżnienia między tymi formami wsparcia oraz celami ich wprowadzenia. W szczególności Prokurator podkreślił, że dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego był w pewnym sensie kontynuacją szczególnej formy pomocy w ramach rządowego programu wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, która przysługiwała wyłącznie matce, ojcu lub opiekunowi faktycznemu niepełnosprawnego dziecka. Osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne z tytułu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym małżonkiem pozbawione były rządowego wsparcia w ramach tego programu. Ustawa zmieniająca podwyższyła wysokość świadczenia pielęgnacyjnego z 520 zł do 620 zł. Wzrost następował od 1 lipca 2013 r. W celu utrzymania w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. dotychczasowego poziomu wsparcia (program rządowy, na mocy którego przyznano dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości 100 zł, zakończył się 31 grudnia 2012 r.) ustawodawca wprowadził w zakwestionowanym art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości 100 zł dla tych osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, które spełniały nowe warunki do otrzymywania tego świadczenia.

2.2. Prokurator dokonał oceny zakwestionowanej regulacji, mając na względzie powyższe ustalenia oraz utrwalone w orzecznictwie Trybunału rozumienie przepisów Konstytucji wskazanych jako wzorce kontroli.

W jego ocenie, art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej jest zgodny z zasadą równości, gdyż relewantną cechą odróżniającą podmioty uprawnione do dodatku do świadczenia od tych, które prawa tego nie uzyskały, było spełnienie nowych warunków do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego. Dodatek został wprowadzony po to, żeby w okresie przejściowym, tj. do czasu wejścia w życie przepisu podwyższającego wysokość świadczenia pielęgnacyjnego, jego beneficjenci spełniający nowe warunki mogli korzystać z pomocy w dotychczasowej wysokości. W odniesieniu do tych osób, które wcześniej nie otrzymywały rządowego wsparcia ani nie są uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie nowych przepisów, przyznanie dodatku nie było konieczne dla zachowania ich praw w okresie przejściowym. Nie jest to przejawem dyskryminacji części podmiotów i faworyzowania pozostałych bez uzasadnionego powodu.

Zaskarżona regulacja nie narusza również zasady sprawiedliwości społecznej. Dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego jest bowiem kontynuacją wcześniejszej dodatkowej pomocy kierowanej tylko do niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne. Ponadto służy on wsparciu opiekunów tych osób, u których niepełnosprawność powstała zanim miały możliwość wypracowania własnych źródeł dochodu, tj. przed osiągnięciem pełnoletności lub w okresie kontynuowania nauki do 25. roku życia.

Zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych jest chybiony z tego względu, że dodatek jest nowym rodzajem wsparcia wprowadzonym w art. 12 ustawy zmieniającej, w związku z czym nie można posiadać prawa nabytego do instytucji, która nie istniała przed wejściem w życie zakwestionowanej regulacji.

Nie doszło także do naruszenia zasady poprawnej legislacji ze względu na zbyt krótką *vacatio legis*, gdyż zarzut ten nie dotyczy praw beneficjentów dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, lecz praw części dotychczasowych beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego, którzy nie spełniają nowych przesłanek, wprowadzonych ustawą zmieniającą.

3. W piśmie z 21 maja 2014 r. reprezentująca Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Marszałek Sejmu wniosła o stwierdzenie, że art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim przyznanie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego osobom uprawnionym do tego świadczenia na podstawie przepisów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2012 r. uzależnia od tego, aby niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia przez nią 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia, jest zgodny z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadą ochrony praw nabytych, wywodzonymi z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji. Ponadto Marszałek Sejmu wniosła o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Dokonując analizy formalnoprawnej, Sejm zwrócił uwagę, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej w zakresie, w jakim dotyczy osób, które nabyły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na mocy znowelizowanej ustawą zmieniającą ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz w zakresie, w jakim dotyczy innych, niż wskazane w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, kryteriów nabycia dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego. Postępowanie w tym zakresie podlega zatem umorzeniu na podstawie art.

39 ust. 1 pkt 1 ustawy dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

Sejm wniósł ponadto o umorzenie postępowania w zakresie oceny zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 18 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wynikającą z art. 2 Konstytucji ze względu na niespełnienie przez sąd pytający wymogu uzasadnienia zarzutu naruszenia wskazanych wzorców z powołaniem dowodów na jego poparcie.

3.2. Uzasadniając stanowisko o zgodności zakwestionowanej regulacji z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, Sejm zakwestionował postawioną przez pytający sąd tezę, iż w sprawie mamy do czynienia z tą samą kategorią podmiotów, odznaczających się cechą relewantną z punktu widzenia dostępu do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, co zakładałoby konieczność ich równego traktowania w tym zakresie. Cechą istotną, charakteryzującą kategorię osób, do których zastosowanie może mieć art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej, nie jest bycie opiekunem dorosłego niepełnosprawnego małżonka, lecz jest nią spełnienie przesłanek warunkujących nabycie świadczenia pielęgnacyjnego obowiązujących od 1 stycznia 2013 r. Cecha ta wynika z *ratio legis* ustanowienia dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, którą było utrzymanie dodatkowego wsparcia w kwocie 100 zł dla rodziców i opiekunów niepełnosprawnych dzieci otrzymujących je w ramach programu rządowego do końca 2012 r. Dodatek miał ograniczony zakres temporalny, to jest był ustanowiony na czas 6-miesięcznej *vacatio legis* przepisu ustawy zmieniającej, który podwyższał wysokość świadczenia pielęgnacyjnego o 100 zł. W opinii Sejmu, zważywszy, że dodatek stanowił nową formę wsparcia, zasadne było, aby jego adresatami były osoby spełniające nowe przesłanki nabycia świadczenia pielęgnacyjnego, wymagane od 1 stycznia 2013 r. Osób, które nie były objęte programem rządowej pomocy i które nie zostały uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego na nowych zasadach, ustawodawca nie musiał wspierać nowym dodatkiem, ponieważ nie było to konieczne dla zapewnienia stabilności pomocy finansowej w okresie przejściowym.

3.3. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady ochrony praw nabytych, Sejm uznał ten zarzut za chybiony.

Po pierwsze, zdaniem Sejmu, nie można zasadnie powoływać się na zasadę ochrony praw nabytych przy ocenie instytucji, która stanowi *novum* legislacyjne i nie istniała pod rządami ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2012 r. Poza tym dodatek miał skompensować dotychczas uprawnionym z programu rządowego rodzicom i opiekunom niepełnosprawnych dzieci to, że podwyższenie kwoty świadczenia pielęgnacyjnego następowało od 1 lipca 2013 r. W związku z tym nie można twierdzić, że osoby nigdy nieuprawnione do wsparcia z programu rządowego (w tym skarżący, w sprawie której sformułowane zostało pytanie prawne) dysponują maksymalnie ukształtowaną ekspektatywą nabycia prawa do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego.

Po drugie, odnosząc się do zarzutu zbyt krótkiej *vacatio legis*, Sejm stwierdził, że argumentacja odnosi się nie do pozbawienia prawa do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, lecz do problemu wygaszania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego części osób uprawnionych doń w świetle przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych sprzed zmian dokonanych ustawą zmieniającą. Oceny zbyt krótkiej *vacatio legis*, dokonanej w perspektywie utraty prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, nie można zasadnie odnosić do problemu dodatku do tego świadczenia. Okres, po jakim wszedł w

życie art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej, nie ma bowiem żadnego znaczenia dla osób pobierających świadczenie wyłącznie w okresie przejściowym od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r., bez prawa do dodatku, bowiem wcześniej tego dodatku nie otrzymywały.

3.4. Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 71 ust. 1 Konstytucji, Sejm zwrócił uwagę, że ustawodawca, mając na względzie swoje obowiązki, wynikające z powołanego przepisu Konstytucji, dostrzegł problem kończącego się programu rządowego i dążąc do stabilizacji (ciągłości) wsparcia ze strony państwa, zdecydował o podwyższeniu kwoty świadczenia pielęgnacyjnego. W okresie przejściowym wprowadził zaś dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego dla określonej kategorii osób, który miał kompensować to, że podwyższenie świadczenia pielęgnacyjnego miało nastąpić od 1 lipca 2013 r. Dodatek ten stanowił zatem szczególną pomoc ze strony władz publicznych, o której mowa w art. 71 ust. 1 Konstytucji, dla osób do niego uprawnionych.

Sejm podkreślił, że argumentacja przedstawiona przez pytający sąd odnosiła się do przesłanek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, podczas gdy rozpatrywana sprawa dotyczy warunków uzyskania dodatku do tego świadczenia. W związku z tym małżonek-opiekun osoby niepełnosprawnej nie uzyska dodatku do świadczenia nie dlatego, że nie uzyska samego świadczenia, lecz dlatego, iż nie będąc rodzicem osoby niepełnosprawnej, nie otrzymywał wsparcia w ramach programu rządowego i niezasadne byłoby przyznanie mu dodatku w okresie przejściowym.

4. W piśmie z 27 grudnia 2013 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej, działając z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, w odpowiedzi na pismo Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 25 października 2013 r., poinformował, że ewentualne przywrócenie prawa do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego w kwocie 100 zł miesięcznie osobom, które nie posiadały do niego prawa za okres styczeń-czerwiec 2013 r. (132,4 tys. osób) wiązałoby się z dodatkowymi kosztami dla budżetu państwa w 2014 r. w wysokości 81,9 mln zł.

II

Na rozprawę 8 lipca 2014 r. stawili się przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Nie stawiał się przedstawiciel sądu przedstawiającego pytanie prawne. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zawarte w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem pytania prawnego był art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca). Przepis ten stanowi, że osobom, o których mowa w art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej, spełniającym warunki określone w art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych), w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, oraz osobom, którym przyznano prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (dalej: pytający sąd) zakwestionował powołany przepis w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego od spełnienia warunków określonych w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wątpliwości pytającego sądu budzi zatem art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej 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 nie przyznaje go tym osobom, które utraciły to prawo po 30 czerwca 2013 r., zgodnie z art. 11 ust. 1 i 3 ustawy zmieniającej, wskutek niespełniania nowych warunków nabycia świadczenia pielęgnacyjnego.

Wzorcami kontroli powołanymi przez pytający sąd były art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 Konstytucji. Jeśli chodzi o art. 2 Konstytucji, to w uzasadnieniu pytania prawnego pytający sąd powołał następujące wynikające z tego przepisu zasady szczegółowe: sprawiedliwości społecznej, ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, poprawnej legislacji oraz zakaz ingerencji w prawa nabyte.

2. Regulacja zakwestionowana w pytaniu prawnym zawarta jest w ustawie zmieniającej, która w istotny sposób znowelizowała ustawę o świadczeniach rodzinnych, przede wszystkim w części dotyczącej przesłanek nabycia świadczenia pielęgnacyjnego. Art. 12 ustawy zmieniającej zawierający zakwestionowaną normę miał charakter regulacji przejściowej. W dacie wpłynięcia pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego (8 lipca 2013 r.) został on skonsumowany, gdyż okres, na jaki przyznano dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego, tj. od wejścia w życie ustawy zmieniającej 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2013 r., już minął. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), jeśli zakwestionowana norma utraciła moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, postępowanie podlega umorzeniu. Jednakże, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, przepis musi być uznany za obowiązujący w zakresie, w jakim ma on zastosowanie do określonych zdarzeń prawnych, a więc przez taki okres, w jakim na jego podstawie mogą być podejmowane akty stosowania prawa. Z uwagi na to, że zakwestionowana norma nadal jest podstawą orzekania przez pytający sąd, w sprawie, która przed nim zawisła i w związku z którą sformułowane zostało pytanie prawne, Trybunał uznał, że nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania, o której mowa w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej, do którego odsyła zakwestionowana regulacja, utracił moc wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27/13 (OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 134). Przepis ten stanowił, że 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. Okoliczność ta także nie stanowi przeszkody w merytorycznym zbadaniu obecnej sprawy. Wyrok Trybunału o sygn. K 27/13 dotyczył niekonstytucyjnego ukształtowania przez ustawodawcę okresu przejściowego dla osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej, które jednocześnie nie spełniły przesłanek nabycia świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą. Odesłanie do art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej zawarte w art. 12 ust. 1 tej ustawy precyzuje zaś krąg osób, do których zastosowanie miał art. 12 ustawy zmieniającej i nie ma to bezpośredniego związku z wyrokiem Trybunału o sygn. K 27/13.

3. Powyższe ustalenia nie przesądziły jeszcze o dopuszczalności merytorycznej kontroli rozpatrzonego pytania prawnego. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, ukształtowanego na tle art. 193 Konstytucji oraz powtarzającego jego treść art. 3 ustawy o TK, każde pytanie prawne kierowane do Trybunału Konstytucyjnego musi spełniać trzy przesłanki: podmiotową, przedmiotową oraz funkcjonalną. Pytanie prawne musi zatem pochodzić od sądu rozumianego jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatury i egzekutywy, jego przedmiotem może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, a wystąpienie z nim uzasadnione jest tylko wówczas, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy zawisłej przed pytającym sądem (zob. np. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 12 kwietnia 2000 r., sygn. P 14/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 90; 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU 6/2000, poz. 195; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36). Ostatni warunek, czyli przesłanka funkcjonalna, jest charakterystyczny dla instytucji pytań prawnych jako procedury konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Istnienie zależności między odpowiedzią na pytanie prawne i rozstrzygnięciem sprawy, w związku z którą dane pytanie prawne zostało przedstawione, znaczy między innymi, że stan faktyczny sprawy, na tle której wywiedziono pytanie prawne, wyznacza również granice przedmiotowe, w jakich możliwe jest poddanie badaniu konstytucyjności normy prawnej, znajdującej zastosowanie w tej sprawie.

W wypadku rozpatrzonego pytania prawnego bez wątpienia zostały spełnione przesłanki podmiotowa i przedmiotowa. Jeśli chodzi o przesłankę funkcjonalną, to pytający sąd uzasadnił, że wyeliminowanie zawartego w art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej warunku uzależniającego przyznanie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego wyłącznie tym osobom, które spełniają przesłanki określone w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, spowodowałoby, że dodatek ten przysługiwałby skarżącej. W takiej sytuacji dodatek przysługiwałby bowiem każdej osobie wymienionej w art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej, tj. uprawnionej do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów dotychczasowych. Jednocześnie pytający sąd podkreślił, że nie mógł zadać Trybunałowi pytania o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, lecz wyłącznie art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej, którego treść, zdaniem pytającego sądu, przez odesłanie do warunków zawartych w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, została w istocie wzbogacona o te właśnie warunki. W konsekwencji pytający sąd w uzasadnieniu pytania w istocie formułuje zarzuty pod adresem dokonanych zmian warunków przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych, a jedynie dodatkowo podnosi, że z identycznych względów niekonstytucyjna jest norma określająca warunki otrzymania dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego.

Trybunał zwrócił uwagę, że w sprawie, w związku z którą sformułowane zostało pytanie prawne, organ administracji odmówił przyznania skarżącej dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi na niespełnienie przez nią przesłanki zawartej w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, tj. z tego powodu, że niepełnosprawność osoby wymagającej opieki nie powstała nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia. Organ nie kwestionował istnienia pozostałych przesłanek wymienionych w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w szczególności nie podważał prawa skarżącej – jako żony – do sprawowania opieki nad niepełnosprawnym mężem. Tymczasem pytający sąd kwestionuje wszystkie przesłanki uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego wymienione w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wynika to zarówno z *petitum* pytania prawnego, jak i jego uzasadnienia, w którym pytający sąd wykazuje niekonstytucyjność

przesłanki przyznającej pierwszeństwo w uzyskaniu świadczenia pielęgnacyjnego rodzicom osoby niepełnosprawnej przed jej małżonkiem (zob. s. 8-10, 15 uzasadnienia pytania prawnego). Przesłanka ta, na co zwrócił już uwagę Trybunał, nie była jednak kwestionowana w sprawie, w związku z którą sformułowane zostało pytanie prawne. Odpowiedź Trybunału na pytanie prawne w tym zakresie, nie jest zatem konieczna dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed pytającym sądem. Tym samym pytanie prawne, w zakresie, w jakim dotyczy innych przesłanek nabycia świadczenia pielęgnacyjnego, niż określone w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Postępowanie w tym zakresie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Kontroli formalnej podlegają także wskazane w pytaniu prawnym wzorce kontroli. Jednym z wzorców powołanych w *petitum* pytania prawnego jest art. 71 Konstytucji. Przepis ten składa się z dwóch ustępów, które obejmują dwa odrębne zagadnienia: ochronę rodziny (ust. 1) oraz ochronę matki w związku z urodzeniem dziecka (ust. 2). W uzasadnieniu pytania prawnego nie ma żadnej argumentacji odnoszącej się do niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 71 ust. 2 Konstytucji. W tym zakresie pytanie prawne nie spełnia zatem wymogu sformułowanego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, w związku z czym postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Kolejnym wzorcem jest art. 18 Konstytucji. Przepis ten deklaruje ochronę małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa ze strony państwa. Uzasadnienie naruszenia tej regulacji przez art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej ogranicza się do stwierdzenia, że w sytuacji, gdy żyje przynajmniej jeden rodzic osoby wymagającej opieki, małżonek tej osoby zostanie pozbawiony możliwości uzyskania dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego „i w tym wypadku jawi się dodatkowo wątpliwość co do zgodności kwestionowanego przepisu z art. 18 Konstytucji” (s. 10-11 uzasadnienia pytania prawnego). Niezależnie od tego, że argumenty przytoczone przez pytający sąd w ogóle nie dotyczą sprawy, w związku z którą zostało sformułowane pytanie prawne (na ten temat zob. pkt 3 tej części uzasadnienia), to nie można ponadto uznać, że spełniają one wymogi sformułowane w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Zgodnie z tym przepisem pytanie prawne powinno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Rozpatrzone pytanie prawne nie spełnia tego warunku, w związku z czym postępowanie w odniesieniu do wzorca z art. 18 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

5. Problem konstytucyjny w rozpatrzonej sprawie sprowadza się do oceny, czy uzależnienie przyznania dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego od spełniania warunków do nabycia świadczenia pielęgnacyjnego na nowych zasadach określonych w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, a tym samym wyeliminowanie z kręgu uprawnionych tych osób, których prawo do świadczenia wygasło po 30 czerwca 2013 r. z uwagi na niespełnianie nowych warunków, jest zgodne z powołanymi przez pytający sąd wzorcami konstytucyjnymi. Ocena ta musi być poprzedzona analizą instytucji dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, w szczególności *ratio legis* ustanowienia go, jako świadczenia o tymczasowym charakterze, w przepisach przejściowych ustawy zmieniającej.

5.1. W ustawie o świadczeniach rodzinnych nie występuje rodzaj świadczenia opiekuńczego określony mianem dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego. Ustawa ta do świadczeń opiekuńczych, stanowiących rodzaj świadczeń rodzinnych, zalicza: zasiłek

pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne (zob. art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych), szczegółowo uregulowane w rozdziale 3 tej ustawy. Świadczenie w postaci dodatku do świadczenia opiekuńczego pojawiło się po raz pierwszy w art. 12 ustawy zmieniającej. Zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej (druk sejmowy nr 724) „ustanawia się dodatek dla grupy osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, które odpowiadają grupie podmiotów uprawnionych do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego na nowych zasadach w wysokości 100 zł miesięcznie. Dodatek przysługuje za każdy miesiąc – w okresie od dnia wejścia w życie ustawy, czyli od dnia 1 stycznia 2013 r. do ostatniego dnia miesiąca, w którym upływa 6-miesięczny termin od dnia wejścia w życie ustawy, czyli do dnia 30 czerwca 2013 r. – w którym ww. osobom przysługiwało prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Konieczność wprowadzenia dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego związana jest z potrzebą kontynuacji dodatkowej pomocy, przyznawanej w ramach rządowego programu, w wysokości 100 zł miesięcznie. Zasadne jest przyznanie tej dodatkowej pomocy wyłącznie dla określonej grupy osób ponieważ są to osoby wymagające największego wsparcia z uwagi na konieczność rezygnacji z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Dodatek ten przyznaje się z urzędu. Organami właściwymi w zakresie realizacji dodatku są organy właściwe w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych”.

5.2. Z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej jednoznacznie wynika, że *ratio legis* ustanowienia dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego była utrzymanie stabilnego wsparcia dla osób objętych rządowym programem pomocy finansowej dla osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. Program ten po raz pierwszy został ustanowiony uchwałą nr 182/2011 Rady Ministrów z dnia 27 września 2011 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne. Podstawą tej uchwały jest art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej), który zawiera delegację dla Rady Ministrów do przyjęcia rządowego programu pomocy społecznej mającego na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia. Uchwała została wprowadzona w życie, stosownie do art. 24 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, w drodze rozporządzenia 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). Rządowy program pomocy był realizowany przez okres dwóch miesięcy od 1 listopada do 31 grudnia 2011 r. Dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości 100 zł miesięcznie przysługiwał niezależnie od dochodu wszystkim osobom mającym ustalone za listopad lub grudzień 2011 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przyznanego na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych.

W 2012 r. ta forma pomocy była kontynuowana, lecz zmieniły się warunki jej udzielania. Zgodnie z uchwałą Rady Ministrów nr 234/2011 z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne w okresie od stycznia do marca 2012 r. oraz rozporządzeniem 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) 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 niezależnie od dochodu. Wysokość dodatku wynosiła 100 zł miesięcznie. Powyższy program był kontynuowany w okresach od kwietnia do czerwca 2012 r. (zob.

uchwała Rady Ministrów nr 75/2012 z dnia 9 maja 2012 r., M. P. poz. 318 i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 maja 2012 r., Dz. U. poz. 551, ze zm.) oraz od lipca do grudnia 2012 r. (zob. uchwała Rady Ministrów nr 104/2012 z dnia 25 czerwca 2012 r., M. P. poz. 455 i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2012 r., Dz. U. poz. 732) na tym samych zasadach.

1 stycznia 2013 r. weszła w życie ustawa zmieniająca. Wprowadziła ona między innymi wyższą od dotychczasowej kwotę świadczenia pielęgnacyjnego – 620 zł (w miejsce dotychczasowych 520 zł; zob. art. 1 pkt 5 lit. c ustawy zmieniającej oraz art. 17 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. poz. 559; obecnie, tj. w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2014 r. wysokość świadczenia pielęgnacyjnego, zgodnie z art. 2 powołanej ustawy z dnia 24 kwietnia 2014 r., wynosi 800 zł miesięcznie). Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej (druk sejmowy nr 724/VII kadencja), „podwyższenie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego, związane jest również z potrzebą kontynuacji rządowego programu wspierania osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, który zakłada przyznawanie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości 100 zł miesięcznie. Znacznie bardziej racjonalne wydaje się ukonstytuowanie takiego założenia na stałe w ustawie, niż w programie rządowym, który skutkował brakiem stabilności i poczucia bezpieczeństwa osób, które taki dodatek pobierają”. Wyższa kwota świadczenia zaczęła obowiązywać od 1 lipca 2013 r. (zob. art. 15 ustawy zmieniającej). W okresie przejściowym, tj. od wejścia w życie ustawy zmieniającej 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2013 r., w art. 12 ustawy zmieniającej przewidziano dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości 100 zł miesięczne dla osób uprawionych do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów dotychczasowych, spełniających nowe warunki do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego, określone w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, oraz dla osób, którym po raz pierwszy przyznano prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie zmienionych przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, w celu utrzymania dodatkowego wsparcia w wysokości 100 zł dla uprawnionych otrzymujących je w ramach obowiązującego do końca 2012 r. programu rządowego do momentu wejścia w życie przepisu przewidującego wyższą o tę kwotę wartość świadczenia pielęgnacyjnego. Warto zwrócić uwagę, że art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej rozszerzył dotychczasowy krąg osób uprawionych do dodatku, gdyż program rządowy był skierowany jedynie do rodziców lub opiekunów faktycznych dzieci.

W tym miejscu należy dodać, że po wejściu w życie ustawy zmieniającej program rządowej pomocy dla opiekunów osób niepełnosprawnych był kontynuowany. W uchwale Rady Ministrów nr 48/2013 z dnia 26 marca 2013 r. oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z tej samej daty (Dz. U. poz. 413) ustanowiono prawo do pomocy finansowej w wysokości 200 zł miesięcznie dla wszystkich osób mających ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od kwietnia do grudnia 2013 r. Następnie prawo do pomocy w wysokości 200 zł przysługiwało osobom mającym ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych za miesiące styczeń, luty lub marzec 2014 r. na podstawie uchwały nr 230 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. (M. P. poz. 1040) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. (Dz. U. poz. 1741). Program rządowy aktualnie został przedłużony do końca grudnia 2014 r. (zob. uchwała nr 29 Rady Ministrów z dnia 12 marca 2014 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania osób uprawionych do świadczenia pielęgnacyjnego, M. P. poz. 206 oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 marca 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania osób uprawionych do świadczenia pielęgnacyjnego, Dz. U. poz. 320).

Należy podkreślić, że świadczenie stanowiące pomoc finansową dla osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne pozostaje świadczeniem z pomocy społecznej. Nie jest tym samym świadczeniem rodzinnym w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych (zob. W. Maciejko, *Prawny charakter pomocy finansowej dla osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne*, „Casus” nr 63/2012, s. 60-61).

5.3. Reasumując, dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego ustanowiony w art. 12 ustawy zmieniającej, był nową formą pomocy adresowaną, po pierwsze, do osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego na nowych zasadach, którym świadczenie to zostało przyznane na mocy przepisów dotychczasowych, oraz, po drugie, do osób, które uzyskały prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie już zmienionych przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. Była to pomoc o charakterze tymczasowym, przysługująca do chwili wejścia w życie wyższej kwoty świadczenia pielęgnacyjnego. Wyłączone z tej formy pomocy zostały osoby, których prawo do świadczenia pielęgnacyjnego wygasało po 30 czerwca 2013 r. z uwagi na niespełnianie nowych przesłanek uzyskania tego świadczenia. To znaczy, że te osoby w okresie przejściowym od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. nie otrzymywały dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, a jedynie zachowały prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w dotychczasowej wysokości 520 zł.

6. Mając na uwadze dotychczasowe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny zarzutów sformułowanych przez pytający sąd.

Podstawowy wniosek, nasuwający się po lekturze uzasadnienia pytania prawnego i który Trybunał uczynił punktem wyjścia do analizy konstytucyjności, jest taki, że zasadniczo cała argumentacja pytającego sądu na rzecz niekonstytucyjności art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej odnosi się do nowych przesłanek uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, a niejako tylko dodatkowo pytający sąd wskazuje, że takie same względy decydują o niekonstytucyjności regulacji określającej warunki przyznania dodatku do tego świadczenia. Co więcej, pytający sąd wielokrotnie utożsamia uzasadnienie dla zmian wprowadzonych w zasadach przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego z *ratio legis* ustanowienia dodatku do tego świadczenia. Świadczy o tym przykładowo sformułowanie na stronie 13 uzasadnienia pytania prawnego: „Ścisłe powiązanie przedmiotowego dodatku ze świadczeniem pielęgnacyjnym powoduje, że powyższe uzasadnienie projektu ustawy w zakresie świadczenia pielęgnacyjnego odnosi się również do dodatku do tego świadczenia”. Tym samym pytający sąd stawia znak równości między świadczeniem pielęgnacyjnym ustanowionym w ustawie o świadczeniach rodzinnych a dodatkiem do tego świadczenia przewidzianym w art. 12 ustawy zmieniającej.

Z takim rozumowaniem nie można się zgodzić. Z treści uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej jednoznacznie wynika, że ustawodawca dokonał wyraźnego rozróżnienia między świadczeniem pielęgnacyjnym a dodatkiem do niego. Dodatek ustanowiony w art. 12 ustawy zmieniającej był nowym świadczeniem ustanowionym czasowo (tj. do dnia wejścia w życie przepisu podwyższającego o 100 zł wysokość świadczenia pielęgnacyjnego) jako forma wsparcia dla niektórych osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. W istocie była to grupa tych osób, które korzystały do końca 2012 r. z pomocy w wysokości 100 zł w ramach programu rządowego. W odniesieniu do osób, które zarówno wcześniej nie otrzymywały wsparcia rządowego, jak i nie były uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego w świetle zmienionego art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, przyznanie nowego dodatku nie było konieczne do zachowania ich praw w okresie przejściowym. W tej grupie była również skarżąca, w sprawie której sformułowane zostało pytanie prawne. Ze względu na to, że opiekowała się

niepełnosprawnym mężem, nie przysługiwała jej pomoc w ramach programu rządowego realizowanego do końca 2012 r. (uprawnionymi byli jedynie matka, ojciec lub opiekun faktyczny dziecka), a w związku z tym, że nie spełniała kryteriów określonych w dodanym do ustawy o świadczeniach rodzinnych art. 17 ust. 1b, nie była uprawniona do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego na nowych zasadach i zachowała to świadczenie w dotychczasowej wysokości (tj. 520 zł) jedynie do 30 czerwca 2013 r.

Rozróżnienie świadczenia pielęgnacyjnego z art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego z art. 12 ustawy zmieniającej, będącego *novum* legislacyjnym, prowadzi także do konkluzji, że ustawodawca miał prawo ustanowić inne zasady jego nabycia, różne od zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego. Tym samym bezpodstawne jest utożsamianie przesłanek, celu ustanowienia i funkcji tych dwóch świadczeń.

7. Art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego od spełnienia warunków określonych w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, został zakwestionowany przez sąd pytający jako naruszający zasadę równości wobec prawa. Zdaniem sądu, w związku z zakwestionowaną regulacją doszło do sytuacji, w której grupa podmiotów, posiadająca wspólną cechę w postaci sprawowania opieki nad pełnoletnim niepełnosprawnym małżonkiem, została przez ustawodawcę potraktowana odrębnie w zakresie możliwości uzyskania dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego i to ze względu na zaistnienie okoliczności, czyli czas powstania niepełnosprawności, która tych podmiotów nie dotyczyła i na którą nie miały wpływu.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, to znaczy według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Podstawowe znaczenie dla oceny zarzutu naruszenia zasady równości ma zatem właściwe zdekodowanie cechy relewantnej, warunkującej równe traktowanie danej grupy podmiotów. Z punktu widzenia zakwestionowanej regulacji relewantną cechą łączącą podmioty uprawnione do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, nie jest, jak twierdzi pytający sąd, okoliczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym małżonkiem, lecz spełnienie przez opiekunów osób niepełnosprawnych nowego warunku do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego, jakim jest czas, w którym powstała niepełnosprawność osoby wymagającej opieki. To jest bowiem kryterium, od którego ustawodawca uzależnił prawo do dodatku, mając na uwadze cel jego ustanowienia. Tym celem, co już było niejednokrotnie wspomniane, było zapewnienie dodatkowego wsparcia osobom, które według nowych przesłanek były uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego, aby w okresie przejściowym od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. mogły korzystać z pomocy w dotychczasowej wysokości. Natomiast osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne, które do końca 2012 r. nie były uprawnione do dodatkowej pomocy w ramach programu rządowego, i które nie były uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego na zmienionych zasadach, w okresie przejściowym od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. nadal otrzymywały świadczenie w dotychczasowej wysokości. Do tej grupy należała skarżąca, w której sprawie zostało sformułowane pytanie prawne.

Nakaz równego traktowania nie został więc naruszony, podmioty, o których mowa, należały do dwóch odrębnych grup. Jak bowiem wynika z orzecznictwa Trybunału, zasada równości nakazuje nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa, podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie

dopuszcza, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które taką cechą posiadają, oraz podmiotom, które jej nie posiadają (zob. np. wyroki TK z: 24 kwietnia 2001 r., sygn. U 9/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 80; 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33; 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 156).

8. W ocenie pytającego sądu kwestionowana regulacja narusza także art. 71 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten nakazuje państwu prowadzenie takiej polityki społecznej i gospodarczej, która uwzględnia dobro rodziny oraz przyznaje rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, wymieniając w szczególności rodziny wielodzietne i niepełne. Stanowi dopełnienie zawartej w art. 18 Konstytucji zasady ogólnej przyznającej szczególną ochronę i opiekę małżeństwu, rodzinie, macierzyństwu i rodzicielstwu.

Regulacja zawarta w art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji wyraża przede wszystkim normę nakładającą na państwo obowiązek uwzględniania dobra rodziny w swojej polityce społecznej i gospodarczej. Wyznacza więc państwu określone zadanie; z przepisu art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nie wynikają bezpośrednio żadne roszczenia osób indywidualnych (zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22). Naruszenie konstytucyjnego przepisu o zadaniach polityki państwa może jednak nastąpić, gdy ustawodawca niewłaściwie zinterpretował przepis Konstytucji, który wyznacza cel czy zadanie władzy publicznej (zob. wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54). Pojęcie dobra rodziny nie zostało zdefiniowane. W wyroku z 8 maja 2001 r., sygn. P 15/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 83), Trybunał wyraził pogląd, zgodnie z którym „o tym, co jest z owym dobrem zgodne decyduje ustawodawca w granicach politycznego uznania, choć przyjęte rozwiązania muszą spełniać wymogi stawiane przez [Konstytucję]”. Obowiązku państwa uwzględniania dobra rodziny nie należy jednak ograniczać tylko do polityki społecznej i gospodarczej – art. 18 Konstytucji odnosi bowiem opiekę i ochronę rodziny do wszystkich dziedzin życia. Beneficjentem omawianego obowiązku państwa jest rodzina niezależnie od stopnia zamożności, w tym także ta funkcjonująca prawidłowo, która co do zasady powinna samodzielnie (we własnym zakresie) dbać o swoją sytuację w warunkach zapewnienia przez państwo poszanowania zasady dobra rodziny (wyrok TK z 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83).

Artykuł 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji formułuje natomiast prawo podmiotowe, które podlega ochronie w trybie skargi konstytucyjnej (zob. wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 115; L. Garlicki, uwagi do art. 71, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, tom III, Warszawa 2003, s. 4). Prawo to przysługuje nie każdej rodzinie, lecz rodzinie znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, w szczególności wielodzietnej i niepełnej. Prawa tego mogą dochodzić członkowie rodziny, która jest jego beneficjentem, w granicach określonych – z mocy art. 81 Konstytucji – w ustawie, wynikających z ustalonej przez ustawodawcę polityki społecznej (zob. wyrok o sygn. SK 62/08). To znaczy, że Konstytucja pozostawia ustawodawcy określenie form i zakresu pomocy udzielanej rodzinom, o których mowa w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Ustawodawca ma przy tym w tej materii daleko idącą swobodę regulacyjną, ograniczoną jedynie zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez te zasady i przepisy wartości. Trybunał zaś nie jest powołany do oceny słuszności i celowości działania ustawodawcy, lecz jedynie tego, czy stanowiąc prawo parlament przestrzegał norm, zasad i wartości ustanowionych w Konstytucji.

Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie podkreślał, że nałożony na

ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Obowiązek ten musi być natomiast rozumiany jako nakaz urzeczywistnienia poprzez regulacje ustawowe treści prawa konstytucyjnego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniało istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa, które mogą w pewnym zakresie pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych. I w tym właśnie sensie uzasadnione jest w pełni twierdzenie, że ochrona praw socjalnych, których w myśl art. 81 Konstytucji można dochodzić tylko w granicach określonych w ustawie, przejawiać się powinna w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które stanowiąc będą optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego. Nie ulega też żadnej wątpliwości, że bez względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą hamować dążenie do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb socjalnych, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa (wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170).

W tym kontekście Trybunał wyjaśnił, że art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji rozstrzyga, iż rodziny pozostające w trudnej sytuacji materialnej i społecznej korzystają z pomocy „szczególnej”. Ustrojodawca posługuje się tym terminem także w art. 68 ust. 3 Konstytucji, zobowiązując władze publiczne do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku, oraz w art. 71 ust. 2 Konstytucji, gwarantującym matkom przed i po urodzeniu dziecka szczególną pomoc władz publicznych w zakresie określonym w ustawie. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 76, określenie to należy rozumieć w sposób tożsamy na gruncie wszystkich powołanych przepisów konstytucyjnych. Wskazuje ono na „konieczność podejmowania takich działań władz publicznych, które wykraczać będą poza normalny standard ochrony wolności i praw. Chodzi tu zatem o działania przewyższające ów zwykły poziom ochrony gwarantowanej konstytucyjnie. Posłużenie się terminem «szczególny» odczytywać należy jako skierowany w stosunku do władzy publicznej nakaz bardziej intensywnego traktowania pewnej grupy podmiotów z uwagi na sytuację faktyczną, w jakiej się znajdują” (wyrok o sygn. P 59/11), to jest wykraczającego poza zakres „zwykłego” uwzględniania potrzeb tych podmiotów (wyroki o sygn. P 3/05 i P 15/00). „Szczególna pomoc” ma niewątpliwie wymiar konkretny i możliwe jest ustalenie, czy ustawodawca wyposażył organy władzy publicznej w środki prawne umożliwiające jej świadczenie. Jednocześnie Trybunał podkreślił, że regulacja konstytucyjna nie zwalnia rodziny z odpowiedzialności za swoje utrzymanie, a członków rodziny z obowiązków alimentacyjnych, co wynika wprost z zasady subsydiarności, wyrażonej między innymi w preambule. „Konstytucja zakazuje bowiem zwalniania członków rodziny z ciężących na nich obowiązków alimentacyjnych poprzez kreowanie konkurencyjnego systemu zasiłków rodzinnych” (wyrok o sygn. P 3/05).

8.1. Odnosząc powyższe ustalenia do rozpatrzonej sprawy, Trybunał stwierdził, że rodzina, której członek został dotknięty niepełnosprawnością i wymaga opieki ze strony innego członka rodziny, zmuszonego z tego powodu do rezygnacji z zatrudnienia, potrzebuje szczególnej pomocy ze strony państwa. Zakwestionowana przez pytającego sąd regulacja, w ocenie Trybunału, jest wyrazem tej szczególnej pomocy i spełnia wymagania stawiane ustawodawcy w art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Świadczą o tym następujące okoliczności. Ustawodawca, dostrzegając problem niestabilności pomocy przyznawanej w ramach programów rządowych, zdecydował się podnieść wysokość świadczenia pielęgnacyjnego z 520 zł do 620 zł. Do tego czasu ustanowił nowy rodzaj pomocy – dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego w kwocie odpowiadającej dotychczasowej pomocy rządowej (100 zł miesięcznie), który w okresie przejściowym od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r., miał kompensować fakt, że pomoc w ramach programu rządowego kończyła się 31 grudnia 2012 r., natomiast zwiększenie świadczenia pielęgnacyjnego miało nastąpić od 1 lipca 2013 r. Adresatami tej formy pomocy byli opiekunowie niepełnosprawnych, którzy spełniali nowe warunki nabycia świadczenia pielęgnacyjnego. W praktyce były to osoby dotychczas uprawnione do pomocy w ramach programu rządowego, czyli rodzice i opiekunowie niepełnosprawnych dzieci. Tak określony zakres podmiotowy uprawnionych do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego jest konsekwencją decyzji ustawodawcy o ograniczeniu przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego do sytuacji, gdy niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej, jednak nie później niż do 25. roku życia. Ustawodawca kierował się bowiem założeniem, że osoby takie są z reguły niesamodzielne ekonomicznie z powodu kontynuacji nauki i niepodejmowania aktywności zawodowej. 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 (zob. uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, druk sejmowy nr 724/VII kadencja).

W tym świetle dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego bez wątpienia jest formą szczególnej pomocy ze strony państwa dla osób do niego uprawnionych i ustanowienie go nie narusza art. 71 ust. 1 Konstytucji.

8.2. Odnosząc się zaś bezpośrednio do zarzutu naruszenia art. 71 ust. 1 Konstytucji sformułowanego przez pytający sąd, Trybunał zwrócił uwagę na następującą kwestię. Pytający sąd zakwestionował założenie ustawodawcy przyświecające nowelizacji art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, zgodnie z którym pierwszeństwo w obowiązku alimentacyjnym wobec osoby niepełnosprawnej mają osoby spokrewnione z nią w pierwszym stopniu, przed osobami spokrewnionymi w stopniu dalszym.

W kontekście art. 71 ust. 1 Konstytucji pytający sąd zakwestionował zatem przyjęte przez ustawodawcę zasady precedencji podmiotów ubiegających się o świadczenie pielęgnacyjne. Trybunał ponownie zwrócił uwagę, że wątpliwości pytającego sądu wynikają z utożsamiania celów świadczenia pielęgnacyjnego i dodatku do tego świadczenia. Jeszcze raz należy zatem przypomnieć, że celem dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego nie było wsparcie wszystkich opiekunów osób niepełnosprawnych, lecz tylko tych, którzy spełniali nowe warunki nabywania świadczenia pielęgnacyjnego. Małżonek opiekujący się niepełnosprawnym małżonkiem nie uzyskał zatem dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, gdyż nie będąc rodzicem osoby niepełnosprawnej, nie otrzymywał wcześniej wsparcia w ramach programu rządowego.

8.3. Mając na uwadze obowiązki ustawodawcy wynikające z art. 71 ust. 1 Konstytucji, Trybunał zauważył ponadto, że ustawa zmieniająca wprowadziła do katalogu świadczeń opiekuńczych nowe świadczenie – specjalny zasiłek opiekuńczy, przysługujący osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.) 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. Jak wskazano w uzasadnieniu ustawy zmieniającej (druk sejmowy nr 724/VII kadencja), jest to grupa podmiotów, która dotychczas otrzymywała świadczenie pielęgnacyjne, niespełniające warunków do otrzymania tego świadczenia na warunkach określonych w nowych przepisach. Kryterium przyznania tego świadczenia jest kryterium dochodowe, sprecyzowane w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Wysokość specjalnego zasiłku opiekuńczego wynosi 520 zł.

Ustanowienie tego nowego świadczenia jest także wyrazem wypełniania przez państwo jego obowiązków wynikających z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

9. Zakwestionowana regulacja narusza także, w ocenie pytającego sądu, kilka zasad szczegółowych wynikających z art. 2 Konstytucji, wyrażającego zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Po pierwsze, pytający sąd wskazał na naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, która doznaje uszczerbku z tych samych powodów, z jakich naruszony został art. 71 ust. 1 Konstytucji. Mając na uwadze dotychczasowe ustalenia, Trybunał przypomniał, że celem ustanowienia dodatku była konieczność kontynuacji dodatkowej pomocy realizowanej w ramach programu rządowego, której beneficjentami nie były wszystkie, lecz tylko niektóre osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne. Zasadniczo były to te osoby, które spełniają nowy warunek uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, to jest czas powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki. Nie narusza zasady sprawiedliwości społecznej nieprzyznanie takiego dodatku tym osobom, które nigdy nie były uprawnione do rządowego wsparcia, ani nie są uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie nowych przepisów. Osoby te w okresie przejściowym, na jaki został przyznany dodatek, to jest od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. nadal otrzymywały świadczenie pielęgnacyjne w dotychczasowej wysokości 520 zł.

Po drugie, w ocenie pytającego sądu, została naruszona zasada ochrony praw nabytych. Zarzut ten jest bezpodstawny z tego powodu, że dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego został po raz pierwszy ustanowiony w ustawie zmieniającej, a nie jest możliwa utrata prawa do świadczenia, które przed wejściem w życie ustawy zmieniającej nie istniało. Twierdzenie pytającego sądu, że „dotychczasowi beneficjenci świadczenia pielęgnacyjnego, w tym E. H., mieli prawo przypuszczać, że państwo nie pozbawi ich tego świadczenia i innych świadczeń ściśle ze świadczeniem pielęgnacyjnym związanych” (s. 17 uzasadnienia pytania prawnego) nie znajduje żadnego oparcia ani w przepisach, ani w stanie faktycznym, będącym podstawą do sformułowania pytania prawnego. Po pierwsze, po raz kolejny pytający sąd odwołuje się do pozbawienia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego (podczas gdy sprawa, w której zadał pytanie prawne, dotyczy dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego), po drugie, E. H. nigdy nie była uprawniona do wsparcia finansowego w ramach programu rządowego, i, po trzecie, nie jest wiadome, jakich „innych świadczeń ściśle związanych ze świadczeniem pielęgnacyjnym” pozbawił ustawodawca beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego, w tym skarżącą.

Po trzecie, pytający sąd sformułował także zarzut naruszenia zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, z której wynikają dyrektywy dotyczące stanowienia prawa, czyli zasady poprawnej legislacji (s. 14 uzasadnienia pytania prawnego). Choć nie wynika to wprost z uzasadnienia pytania prawnego, uzasadnieniem tego zarzutu zdaje się być zbyt krótka *vacatio legis* ustawy zmieniającej, „co z pewnością

w wielu sytuacjach nie pozwoli opiekunom na znalezienie pracy i zabezpieczenie opieki dla swoich bliskich” (s. 19 uzasadnienia pytania prawnego). Odnosząc się do tego zarzutu, Trybunał zwrócił uwagę, że pytający sąd nie uczynił przedmiotem kontroli przepisu ustawy zmieniającej, określającego termin jej wejścia w życie. Przede wszystkim zaś ewentualna trudna sytuacja opiekunów osób niepełnosprawnych nie miała związku z nieprzyznaniem im dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego (inaczej rzecz ujmując, terminem wejścia w życie art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej), lecz z pozbawieniem ich świadczenia pielęgnacyjnego z powodu zmiany warunków jego uzyskania. Z tych powodów zarzut naruszenia zasad poprawnej legislacji jest chybiony.

10. Mając na uwadze powyższe ustalenia, Trybunał orzekł, że art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego od spełnienia warunku określonego w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.