

30/3/A/2015

WYROK

z dnia 10 marca 2015 r.

Sygn. akt P 38/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący

Stanisław Biernat

Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 10 marca 2015 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, czy:

- 1) § 1 ust. 2 uchwały Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne w zakresie, w jakim ogranicza krąg osób, do których kierowana jest pomoc mająca na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych wyłącznie do matki, ojca lub opiekuna faktycznego dziecka spełniającego kryteria o jakich mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.) z pominięciem osób sprawujących opiekę nad innymi niż dziecko członkami rodziny legitymującymi się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (Dz. U. Nr 295, poz. 1746) w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie przewidzianej w nim pomocy osobom uprawnionym do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego innym niż matka, ojciec lub opiekun faktyczny dziecka, niezależnie od sytuacji dochodowej i majątkowej tych osób, jest zgodny z art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

§ 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (Dz. U. Nr 295, poz. 1746) w

* Sentencja została ogłoszona dnia 17 marca 2015 r. w Dz. U. poz. 372.

zakresie, w jakim nie przewiduje przyznania przewidzianej w nim pomocy osobom uprawnionym do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego innym niż matka, ojciec lub opiekun faktyczny dziecka, niezależnie od sytuacji dochodowej i majątkowej tych osób, jest zgodny z art. 18, art. 71 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

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

I

1. Postanowieniem z 12 września 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zwrócił się z pytaniem prawnym, czy § 1 ust. 2 uchwały Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (dalej: uchwała RM z 27 grudnia 2011 r.) w zakresie, w jakim ogranicza krąg osób, do których kierowana jest pomoc mająca na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych wyłącznie do matki, ojca lub opiekuna faktycznego dziecka spełniającego kryteria, o jakich mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.), z pominięciem osób sprawujących opiekę nad innymi niż dziecko członkami rodziny legitymującymi się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 18 i art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji, oraz czy § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (Dz. U. Nr 295, poz. 1746; dalej: rozporządzenie RM z 27 grudnia 2011 r.) w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie przewidzianej w nim pomocy osobom uprawnionym do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego innym niż matka, ojciec lub opiekun faktyczny dziecka, niezależnie od sytuacji dochodowej i majątkowej tych osób, jest zgodny z art. 2, art. 18 i art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało złożone w związku z następującym stanem faktycznym:

Potrzebujący JF złożył 3 stycznia 2012 r. w Ośrodku Pomocy Społecznej wniosek o ustalenie prawa do pomocy finansowej realizowanej w ramach rządowego programu wspierania osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, wskazując na ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad niepełnosprawną żoną. Wójt gminy decyzją z 20 stycznia 2012 r. odmówił przyznania wnioskodawcy pomocy finansowej dla osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, wskazując w uzasadnieniu, że zgodnie z rozporządzeniem RM z 27 grudnia 2011 r. tylko matka, ojciec i faktyczny opiekun dziecka, którym w styczniu, lutym i marcu 2012 r. przysługiwało prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych, uprawnieni są do dodatkowego świadczenia w wysokości 100 zł miesięcznie. Wnioskodawca odwołał się od

decyzji wójta do samorządowego kolegium odwoławczego, które utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję.

Wnioskodawca wniósł skargę na ostateczną decyzję samorządowego kolegium odwoławczego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który podał w wątpliwość konstytucyjność rozwiązań prawnych przyjętych w rozporządzeniu RM z 27 grudnia 2011 r. oraz uchwale RM z 27 grudnia 2011 r., a w szczególności co do określenia kręgu osób uprawnionych do dodatkowego świadczenia. Sąd pytający upatruje w kwestionowanych przepisach naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji przez wyróżnienie z kręgu osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych, wyłącznie rodziców i opiekunów faktycznych dziecka i przyznanie, na podstawie art. 24 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, ze zm.), wyłącznie tym osobom prawa do dodatkowego świadczenia pieniężnego. Sąd pytający wskazuje na brak istotnych różnic między rodzinami, w których opieki wymaga dziecko, a rodzinami, w których opieki wymaga inny niż dziecko członek rodziny. Sąd pytający zwrócił również uwagę, że wysokość wsparcia finansowego od państwa otrzymywanego przez rodzinę, do której należy osoba niepełnosprawna wymagająca opieki, zależy nie od stanu zdrowia czy też sytuacji materialnej rodziny, ale wyłącznie od stanu cywilnego tej osoby.

Zdaniem sądu pytającego, ta sama pełnoletnia osoba niepełnosprawna wymagająca opieki może być objęta pomocą finansową w ramach rządowego programu, o ile nie zawarła związku małżeńskiego i pozostaje pod opieką rodziców, a będzie pozbawiona takiego wsparcia w sytuacji, gdy związek małżeński zawarła, a opiekę nad nią sprawuje jej małżonek.

Sąd pytający w zaskarżonych przepisach upatruje również naruszenia art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji, ponieważ oba te przepisy obejmują ochroną konstytucyjną rodzinę jako taką, bez różnicowania sytuacji prawnej rodzin znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej. Zdaniem sądu pytającego, nie ma różnic w sytuacji faktycznej i materialnej rodzin, w skład których wchodzi osoby niepełnosprawne wymagające opieki.

W opinii sądu pytającego, przyjęte w zaskarżonych przepisach rozwiązanie może prowadzić do uprzywilejowania rodziny z jednym dzieckiem niepełnosprawnym wymagającym opieki, a dyskryminowania rodziny wielodzietnej, w której osobą niepełnosprawną wymagającą opieki będzie inny niż dziecko członek rodziny.

Sąd pytający upatruje niezgodności § 1 ust. 2 uchwały RM z 27 grudnia 2011 r. z art. 7 Konstytucji przez wykroczenie poza upoważnienie ustawowe polegające na ograniczeniu programu rządowego jedynie do pewnej grupy rodzin wyodrębnionych spośród szerszego kręgu rodzin uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. Zdaniem sądu pytającego, zaskarżona uchwała oderwana jest od ustawowego celu, w jakim miały być ustanawiane rządowe programy pomocy społecznej, i stała się narzędziem różnicowania sytuacji rodzin w sposób niezależny od faktycznego poziomu ich życia. W opinii sądu pytającego, Rada Ministrów bez podstawy prawnej „znowelizowała” w sposób pozaparlamentarny zasady udzielania przez państwo pomocy materialnej dla rodzin, w skład których wchodzi osoby niepełnosprawne.

Również § 2 ust. 1 kwestionowanego rozporządzenia budzi, zdaniem sądu pytającego, wątpliwości co do zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji ze względu na brak upoważnienia Rady Ministrów do wprowadzenia w drodze rozporządzenia ograniczeń dotyczących kręgu osób, do których kierowana jest pomoc.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził, że od odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed tym sądem.

2. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 15 stycznia 2013 r. zajął stanowisko w sprawie kwestionowanych przez sąd pytający przepisów.

Prezes Rady Ministrów zwrócił uwagę, że rządowe programy pomocowe, co do zasady, kierowane są do osób, które najbardziej potrzebują wsparcia państwa. Uwzględniając art. 18 Konstytucji, gwarantujący wsparcie i ochronę przede wszystkim macierzyństwa i rodzicielstwa, jako cel kwestionowanej uchwały określono wsparcie rodziców opiekujących się niepełnosprawnymi dziećmi. Krąg podmiotów, do których skierowane jest wsparcie, został wskazany przez odniesienie się do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego, przy jednoczesnym uwzględnieniu trudnej sytuacji rodziców opiekujących się niepełnosprawnymi dziećmi. Określenie w uchwale niektórych odbiorców świadczenia pielęgnacyjnego posłużyło wyłącznie do określenia adresatów przyznanej pomocy i nie oznacza, że taka dodatkowa pomoc kierowana jest do wszystkich świadczeniobiorców świadczenia pielęgnacyjnego.

Prezes Rady Ministrów podkreślił, że celem uchwały było udzielenie, w ramach programu realizowanego na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, doraźnego wsparcia rodzicom opiekującym się niepełnosprawnymi dziećmi oraz osobom, które są w trakcie adopcji. Celem tego programu nie było podwyższenie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego wybranej kategorii świadczeniobiorców, ale chodziło o objęcie pomocą społeczną pewnej wyodrębnionej grupy osób.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, kwestionowane przepisy nie naruszają art. 2 Konstytucji i wyrażonej w nim zasady sprawiedliwości społecznej. Uwzględniając zasadę sprawiedliwości społecznej, zdecydowano się na dodatkowe wsparcie finansowe z budżetu państwa osób, które potrzebują go w stopniu największym ze względu na sytuację, w której się znalazły.

Prezes Rady Ministrów zwrócił uwagę, że odmienne ukształtowanie prawa do świadczeń z pomocy społecznej rodziców i opiekunów faktycznych, którzy opiekują się niepełnosprawnym dzieckiem, dotyczy jedynie uprawnienia do wypłaty dodatku pieniężnego, wynikającego z programu pomocowego.

Prezes Rady Ministrów zaznaczył również, że kwestionowane rozporządzenie zostało wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie o pomocy społecznej, a zamiarem ustawodawcy było skierowanie pomocy do tych osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, których niepełnosprawność członka rodziny dotyka w stopniu największym, czyli rodziców i opiekunów faktycznych niepełnosprawnych dzieci. W związku z tym nie można podzielić poglądu sądu pyającego o blankietowość upoważnienia ustawowego.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 19 kwietnia 2013 r. wniósł o uznanie kwestionowanego przepisu rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r., w zaskarżonym zakresie, za zgodny z art. 32 ust. 1, art. 18, art. 71 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

W opinii Prokuratora Generalnego, skoro kwestionowany § 1 ust. 2 uchwały RM z 27 grudnia 2011 r., w zakresie określającym krąg adresatów uprawnionych do pomocy finansowej realizowanej w ramach programu rządowego, został inkorporowany do rozporządzenia, czyli aktu powszechnie obowiązującego, to ocena tego przepisu uchwały staje się zbędna.

Prokurator Generalny nie podzielił wątpliwości sądu pyającego, co do niekonstytucyjności ograniczenia adresatów pomocy finansowej w ramach programu rządowego do niektórych podmiotów pobierających świadczenie pielęgnacyjne. Jednocześnie zwrócił uwagę, że przyjęcie przez Radę Ministrów programu pomocy

finansowej nie jest obowiązkowe, a pomoc ta kierowana jest, co do zasady, do osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, choć kryterium dochodowe nie jest jedynym kryterium udzielania pomocy społecznej. Natomiast pomoc finansowa, o której mowa w kwestionowanym rozporządzeniu nie jest świadczeniem rodzinnym, w rozumieniu art. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, lecz świadczeniem z ustawy o pomocy społecznej.

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

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można uznać za niewłaściwe skierowanie wyjątkowej i krótkotrwałej pomocy finansowej dla rodziców (opiekunów) dziecka niepełnosprawnego, skoro już w ustawie o świadczeniach rodzinnych przewidziano preferencje dla rodziców wychowujących dziecko niepełnosprawne. Nie było również konieczności odwoływania się do kryterium dochodowego w rodzinie, ponieważ nie wszystkie świadczenia przysługujące z ustawy o pomocy społecznej są uzależnione od spełnienia tego kryterium.

Prokurator Generalny nie podzielił również stanowiska sądu pytającego, co do niezgodności kwestionowanego przepisu rozporządzenia z art. 18 i art. 71 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji. Pomoc finansowa państwa dla rodziców i opiekunów dziecka niepełnosprawnego pobierających świadczenie pielęgnacyjne miała bowiem charakter wyjątkowy i czasowy, nie była zaś jedynym świadczeniem służącym finansowemu wsparciu osób rezygnujących z pracy zarobkowej z powodu konieczności zapewnienia opieki niepełnosprawnemu członkowi rodziny. Ze świadczeń przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej nie mogli skorzystać wszyscy rodzice lub opiekunowie faktyczni dziecka niepełnosprawnego, pobierający świadczenie pielęgnacyjne, ale tylko ci, w których rodzinie dochód nie przekraczał ustalonego ustawą poziomu. Nie mogli oni również uzyskać wszystkich świadczeń przewidzianych w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Mając na uwadze całokształt rozwiązań ustawy o pomocy społecznej nie można, zdaniem Prokuratora Generalnego, uznać, że kwestionowany przepis rozporządzenia jest niezgodny z art. 2, z art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

W opinii Prokuratora Generalnego z pytania prawnego wynika, że sąd pytający wiąże niezgodność kwestionowanego przepisu rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji, z jego niezgodnością z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Skoro zaś, zdaniem Prokuratora Generalnego, przepis ten należy uznać za zgodny z zasadą równości to w aspekcie postawionego zarzutu jest również zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto wskazał, że rozwiązania przyjęte w ustawach: o pomocy społecznej i świadczeniach rodzinnych, wskazujące na to, że kryterium dochodowe nie zawsze jest kryterium, od spełnienia którego uzależnione jest prawo do świadczenia z zakresu pomocy społecznej, można potraktować jako wytyczne dla kwestionowanego przepisu.

4. Przewodniczący składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 22 stycznia 2015 r. wezwał do osobistego udziału w rozprawie Prezesa Rządowego Centrum Legislacji.

Na rozprawie 10 marca 2015 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska. Wezwany do udziału w rozprawie Prezes Rządowego Centrum Legislacji odpowiadał na pytania składu orzekającego dotyczące relacji między uchwałą przyjętą w trybie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, ze zm.) a rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 24 ust. 2 tej ustawy, trybu ich przyjmowania przez Radę Ministrów oraz charakteru prawnego pomocy finansowej przyznawanej na podstawie kwestionowanego rozporządzenia.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przesłanki dopuszczalności przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego przez sąd.

1.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Unormowanie to znajduje swoje odzwierciedlenie również w art. 3 i art. 32 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Powyższe przepisy wyrażają przesłanki warunkujące skuteczność wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania pytania prawnego sądu przez Trybunał Konstytucyjny. Przesłanki dotyczące wymogów pytania prawnego zostały szczegółowo wyjaśnione w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. postanowienie z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40, cz. II, pkt 1.4). Pytanie prawne powinno zatem spełniać łącznie następujące przesłanki: 1) podmiotową – z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, 2) przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być akt normatywny mający bezpośredni związek ze sprawą (jeżeli stan faktyczny sprawy objęty jest hipotezą kwestionowanej normy) i będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie oraz 3) funkcjonalną – musi zachodzić związek między orzeczeniem Trybunału a sprawą rozpoznawaną przez sąd, na tle której sąd zadał pytanie prawne. Wyraża się on w zależności o charakterze bezpośrednim, merytorycznym i prawnie istotnym (zob. postanowienie TK z 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 101, cz. II, pkt 1.2 i powołane tam orzecznictwo). Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek kontroli w trybie pytania prawnego stanowi przeszkodę formalną w prowadzeniu merytorycznego badania konstytucyjności zaskarżonych norm. Powstaje więc konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. postanowienie TK z 3 marca 2009 r., sygn. P 63/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 31, cz. II, pkt 1).

1.2 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie spełniona została przesłanka podmiotowa. Jest bowiem oczywiste, że przedstawiający pytanie prawne Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu jest sądem w rozumieniu art. 193 Konstytucji.

1.3 Odnosnie do przesłanki przedmiotowej, to zgodnie z art. 193 Konstytucji przedmiotem pytania prawnego jest akt normatywny. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że nie może to być akt normatywny, który nie ma

bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej przez sąd sprawy i który nie może stanowić podstawy prawnej orzeczenia sądu pytającego (zob. np. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14; postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57 oraz wyroki z: 17 lipca 2007 r., sygn. P 16/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 79; 23 października 2007 r., sygn. P 10/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 107; 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161; 19 lutego 2008 r., sygn. P 49/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 5; 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64 i 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80, a także wcześniejszy wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128).

Wątpliwości wzbudziło spełnienie przesłanki przedmiotowej pytania prawnego w zakresie, w jakim dotyczy ono zagadnienia konstytucyjności § 1 ust. 2 uchwały Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (dalej: uchwała RM z 27 grudnia 2011 r.). O ile bowiem jest oczywiste, że przedmiotem pytania prawnego może być rozporządzenie Rady Ministrów, jako akt normatywny powszechnie obowiązujący (art. 87 ust. 1 Konstytucji), który może być podstawą prawną orzeczenia przez sąd o prawach i obowiązkach, o tyle zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że akty te w żadnym wypadku nie mogą wiązać podmiotów, które nie są podległe wydającemu je organowi (zob. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. K 35/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 77). Nie budzi zatem wątpliwości, że uchwały Rady Ministrów, takie jak zakwestionowana uchwała, nie są wiążące dla sądów. Wprawdzie przepis ten nie przesądza, że uchwała Rady Ministrów nie może stanowić podstawy prawnej decyzji rozstrzygającej o prawach i obowiązkach, jak czyni to w odniesieniu do zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i ministrów art. 93 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, stanowiący, że zarządzenia nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów, to jednak należy podzielić pogląd wyrażony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98 (OTK ZU nr 7/1998, poz. 116), w którym stwierdził, że przepis art. 93 Konstytucji stanowi „nie tylko podstawę do wydawania uchwał przez Radę Ministrów oraz zarządzeń przez premiera i ministrów, ale też traktowany być musi jako ustanawiający ogólny – i bezwzględnie wiążący – model aktu o charakterze wewnętrznym. Każdy taki akt może więc obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1), każdy może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2), każdy podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3), żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2). Za podstawowy element tego modelu trzeba uznać zakres aktu wewnętrznego, który w żadnym wypadku nie może dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt” (por. także wyroki z: 14 kwietnia 2014 r., sygn. U 8/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 39 i z 28 października 2014 r., sygn. K 8/14, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 105).

Należy mieć także na uwadze, że konstytucyjna regulacja źródeł prawa odnosi się do aktów prawnych, które ustanawiają normy prawne (zob. wyrok z 10 czerwca 2003 r., sygn. SK 37/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 53). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, że kryterium oceny normatywności określonego aktu jest jego treść, a nie forma (zob. np. wyrok z 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 127). Aktem normatywnym jest akt ustanawiający normy prawne o

charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Cecha generalności oznacza, że adresat określonej normy prawnej powinien być określony jako element klasy podmiotów wyodrębnionych ze względu na określoną cechę lub cechy. Natomiast abstrakcyjność „dotyczy przedmiotu normy określającego należne zachowanie się adresata. Przedmiotem normy prawnej winna być klasa zachowań się, nie zaś konkretne zachowanie się adresata. Konsekwencją abstrakcyjności jest jej powtarzalność – to, że nie ulega umorzeniu czy «skonsumowaniu» poprzez jednorazowe zastosowanie” (postanowienie z 14 grudnia 1999 r., sygn. U 7/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 170). Jeżeli w ramach procesu interpretacji istnieje możliwość odtworzenia z treści określonego aktu normy prawnej o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to akt ten ma charakter normatywny (zob. np. orzeczenie z 7 czerwca 1989 r., sygn. U 15/88, OTK w 1989 r., poz. 10; wyrok z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97). Ponadto, zgodnie z wyrokiem TK z 30 października 2006 r. sygn. P 10/06 przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w której przedstawiono pytanie prawne. Oczywiście tego rodzaju wyrok ma zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji moc powszechnie obowiązującą, a zatem stwierdzenie niekonstytucyjności konkretnego przepisu powoduje, że nie może on być zastosowany nie tylko w tej sprawie, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne, ale i w żadnej innej sprawie, zaś sprawy uprzednio prawomocnie zakończone mogą być ponownie rozpatrzone na podstawie stanu prawnego ukształtowanego w wyniku wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (art. 190 ust. 4 Konstytucji).

Stosując powyższe do niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że uchwała RM z 27 grudnia 2011 r. została wydana na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163), który stanowi, że Rada Ministrów może przyjąć rządowy program pomocy społecznej mający na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia. Uchwała ta ustanowiła rządowy program wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, od 1 stycznia do 31 marca 2012 r., którego realizacja polega na udzielaniu przez państwo pomocy finansowej matce, ojcu lub opiekunowi faktycznemu dziecka pobierającym świadczenie pielęgnacyjne przyznane na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114), w wysokości 100 zł miesięcznie (§ 1 ust. 2); program realizuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (§ 1 ust. 3).

Kwestionowana uchwała ma zatem wymaganą ustawową podstawę prawną a jej adresatem jest podległy Radzie Ministrów minister do spraw zabezpieczenia społecznego, który wykonuje zadania w niej określone. Kwestionowana uchwała Rady Ministrów nie została jednak opublikowana w Monitorze Polskim, co nakazywało sądowi podanie w wątpliwość jej obowiązywania prawnego, a zwłaszcza dopuszczalność zastosowania tej uchwały jako ewentualnej podstawy prawnej orzeczenia sądowego. To, że jej treść została omówiona w komunikacie Ministra Pracy i Polityki Społecznej, jest bez znaczenia prawnego.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, niepublikowana uchwała Rady Ministrów nie może stanowić właściwej podstawy prawnej konstruowania praw podmiotowych jednostek w stosunku do państwa, w tym prawa do określonej w niej pomocy finansowej, a zatem nie może stanowić podstawy prawnej decyzji wobec osób fizycznych – adresatów tej uchwały. Podstawę prawną decyzji administracyjnych w sprawie udzielenia pomocy finansowej stanowią natomiast przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania

niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (Dz. U. Nr 295, poz. 1746; dalej: rozporządzenie RM z 27 grudnia 2011 r.), które odnośnie do kręgu osób uprawnionych i wysokości tej pomocy powtarzają rozwiązania przyjęte w uchwale RM z 27 grudnia 2011 r. (por. § 1 ust. 2 uchwały i § 2 ust. 1 rozporządzenia).

W rezultacie tych ustaleń należało stwierdzić, że kwestionowana uchwała Rady Ministrów jest aktem prawnym, który nie ma bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej przez sąd pytający sprawy i który nie może stanowić podstawy prawnej orzeczenia sądu. Więcej, ewentualne wyeliminowanie kwestionowanego przepisu uchwały nie wywrze żadnego wpływu na treść rozstrzygnięcia sądu, którego podstawą były i nadal będą wyłącznie odnośne przepisy rozporządzenia Rady Ministrów. Słusznie też podnosi Prokurator Generalny, że skoro krąg adresatów (beneficjentów) programu rządowego można ustalić na podstawie przepisu aktu powszechnie obowiązującego, tj. rozporządzenia, bez potrzeby uwzględniania treści aktu wewnętrznie obowiązującego, to ocena § 1 ust. 2 uchwały z 27 grudnia 2011 r. staje się zbędna.

W związku z powyższym, na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o TK, postępowanie w zakresie kontroli konstytucyjności § 1 ust. 2 uchwały RM z dnia 27 grudnia 2011 r. należało umorzyć.

1.4 Odnośnie do przesłanki funkcjonalnej, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy polega na tym, że treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zadającym pytanie prawne. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne. Z reguły nie będzie podstaw do przyjęcia wystąpienia tej przesłanki wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchomienia instytucji pytania prawnego. Sytuacja taka wystąpi w szczególności wówczas, gdy istnieje możliwość usunięcia nasuwających się wątpliwości prawnych przez stosowną wykładnię budzącego zastrzeżenia aktu prawnego bądź też możliwość przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia innego aktu. Innymi słowy – przesłanka funkcjonalna obejmuje m.in. konieczność wykazania, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli zatem sąd orzekający ma wątpliwości natury konstytucyjnej co do przepisu, który ma być przesłanką rozstrzygnięcia, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją. Na treść konkretnej normy prawnej, która jest stosowana przez sąd, składa się nie tylko literalne brzmienie zaskarżonego przepisu, ale i jego systemowe uwarunkowania, przyjęte poglądy doktryny prawa oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza (por. postanowienie TK o sygn. P 13/06 i wcześniejsze z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36).

Ustawodawca w art. 32 ust. 3 ustawy o TK nałożył na sąd obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Aby spełnić ten obowiązek nie wystarczy powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale konieczne jest wykazanie, że w konkretnej sprawie istnieje zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem tej sprawy, w której zostało ono przedstawione (zob. wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111). Istota wymagania ustanowionego w art. 32 ust. 3 ustawy o TK polega na tym, że sąd powinien określić, jakie skutki dla

toczącego się postępowania wywrze ewentualne stwierdzenie, że przepis wskazany jako przedmiot pytania prawnego jest niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Przesłanka funkcjonalna pytania prawnego została spełniona, ponieważ Wojewódzki Sąd Administracyjny, po pierwsze – wyraźnie uznał, że nie jest możliwe dokonanie prokonstytucyjnej wykładni kwestionowanych przepisów (s. 10 uzasadnienia postanowienia sądu), po drugie – stanowczo stwierdził, że „Uzyskanie odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne ma przy tym wpływ na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy, albowiem to wskazane powyżej przepisy stanowiły materialnoprawną podstawę decyzji będącej przedmiotem zaskarżenia, zaś ustalenie, iż są one w zakresie wskazanym w pytaniu niezgodne z przepisami Konstytucji (...), przesądzi o konieczności uchylenia zaskarżonej decyzji” (s. 15 uzasadnienia).

1.5 Prokurator Generalny podniósł, że „kwestionowane rozporządzenie było kolejnym z rozporządzeń, określającym warunki realizacji prawa do pomocy finansowej dla osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, i, podobnie jak poprzednie oraz następne rozporządzenia, obowiązywało w ściśle określonym czasie, tj. w pierwszym kwartale 2012 r. Obecnie nie może ono już stanowić podstawy ubiegania się przez osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne o pomoc finansową, przyznaną w ramach programu rządowego w pierwszym kwartale 2012 r. Zgodnie bowiem z § 5 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r., wnioski o przyznanie pomocy finansowej w ramach programu rządowego, o którym mowa w uchwale, można było składać „do dnia 31 stycznia 2012 r., a w przypadku gdy świadczenie pielęgnacyjne przyznano po tym dniu, w terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego stała się ostateczna”.

W związku z tym należało stwierdzić, że rozporządzenie RM z 27 grudnia 2011 r. nie zostało formalnie derogowane, bo kolejne, regulujące tę samą materię, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 maja 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (Dz. U. poz. 551) nie uchylało tego rozporządzenia, lecz stanowiło jedynie, że wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od 1 kwietnia 2012 r. Może to oznaczać, że z tym dniem rozporządzenie RM z 27 grudnia 2011 r. utraciło moc obowiązującą. Określone w § 5 ust. 1 rozporządzenia terminy składania wniosków o przyznanie pomocy finansowej są prawnie irrelewantne, jeśli chodzi o moment ewentualnej utraty mocy obowiązującej rozporządzenia, chociaż jest niewątpliwe, że po ich upływie osoby uprawnione nie mogą skutecznie domagać się przyznania im pomocy finansowej należnej za miesiące styczeń, luty i marzec 2012 r., bo zgodnie z ust. 2 tego przepisu, wniosek złożony po terminie określonym w ust. 1 pozostawia się bez rozpoznania.

W związku z powyższym należało stwierdzić, że o utracie mocy obowiązującej przepisu można mówić dopiero wtedy, gdy dany przepis nie może być w ogóle stosowany. Uchylony (formalnie) przepis należy uważać za obowiązujący, jeżeli nadal możliwe jest jego zastosowanie do jakichś sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości (zob. np. wyrok z 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 140; postanowienie z 6 listopada 2008 r., sygn. P 5/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 163).

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08 (OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11) przyjął, że „istota problemu dotyczącego umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK polega zatem na ocenie, czy w rzeczywistości nastąpiło wyłączenie z systemu prawa niekonstytucyjnego przepisu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dopiero po ustaleniu, że uchylony przepis nie może

być zastosowany, w szczególności nie wywiera już określonych skutków dla obywateli, można umorzyć postępowanie (por. postanowienia z 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69 i z 3 lutego 2004 r., sygn. SK 12/02 oraz wyrok z 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39)”. W rezultacie Trybunał uznał, że „trzeba rozróżnić sytuacje, w których badany akt normatywny, mimo formalnej derogacji, wyznacza adresatom nakazy albo zakazy określonego zachowania (normuje przyszłe zachowania), i sytuacje, w których obowiązujące normy prawne nakazują kwalifikować zachowania lub zdarzenia z przeszłości według derogowanego aktu prawnego. W pierwszym wypadku akt normatywny obowiązuje i podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W drugim wypadku akt normatywny utracił moc obowiązującą, a jego kontrola jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie określonym w art. 39 ust. 3 ustawy o TK”.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał także, że umorzenie postępowania wskutek utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego może nastąpić jedynie wtedy, gdy osiągnięty został podstawowy cel tego postępowania, polegający na usunięciu z systemu prawa, jeszcze przed wydaniem orzeczenia, wadliwego aktu normatywnego lub wadliwego przepisu (zob. postanowienie z 24 października 1989 r., sygn. U 2/89, OTK w 1989 r., poz. 20).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że po pierwsze – rozporządzenie RM z 27 grudnia 2011 r. nie zostało formalnie derogowane, po drugie – przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 grudnia 2011 r. stanowić będzie podstawę rozstrzygnięcia przez sąd pytający sprawy dotyczącej przyznania pomocy finansowej z rządowego programu pomocy niektórym osobom pobierającym świadczenie pielęgnacyjne za okres od stycznia do marca 2012 r., a zatem może być nadal stosowany w sprawach niezakończonych, wszczętych na podstawie wniosków złożonych w pierwszym kwartale 2012 r.

W rezultacie należało przyjąć, że kwestionowany przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r. nie utracił mocy obowiązującej w znaczeniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a zatem postępowanie nie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

2. Przedmiot kontroli.

Przedmiotem pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu pozostała zatem jedynie kwestia zgodności z Konstytucją § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r., który stanowi, że: „Prawo do pomocy przysługuje matce, ojcu lub opiekunowi faktycznemu dziecka mającym ustalone za miesiąc styczeń, luty lub marzec 2012 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przyznane na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.)”.

Określone w kwestionowanym rozporządzeniu prawo do pomocy finansowej jest prawem z zakresu pomocy społecznej, z tym zastrzeżeniem, że nie jest to świadczenie przewidziane ustawą, o którym mowa w art. 15 pkt 1 o pomocy społecznej, ponieważ przesłanki i warunków nabycia tego prawa nie określa ustawa o pomocy społecznej, lecz określa je rozporządzenie Rady Ministrów wydane na jej podstawie. Prawo to należy do innych form pomocy społecznej przewidzianych w art. 15 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej i zostało wprowadzone w trybie art. 24 tej ustawy.

Z przepisów rozporządzenia wynika jednoznacznie, że konstytucyjnym warunkiem nabycia przewidzianego w nim prawa do pomocy jest legitymowanie się przez osoby wymienione w § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r. ustalonym

prawem do świadczenia pielęgnacyjnego, przyznany na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Jak wyjaśnia Prezes Rady Ministrów, celem rozporządzenia było udzielenie, w ramach programu realizowanego na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, doraźnego wsparcia rodzicom opiekującym się niepełnosprawnymi dziećmi oraz osobom, które są w trakcie adopcji, czyli objęcie pomocą społeczną pewnej wyodrębnionej grupy osób. Celem tego programu nie było natomiast podwyższenie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego wybranej kategorii świadczeniobiorców.

Zgodnie z przepisami kwestionowanego rozporządzenia, prawo do pomocy finansowej przysługuje matce, ojcu lub opiekunowi faktycznemu dziecka mającym ustalone za miesiąc styczeń, luty lub marzec 2012 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przyznane na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Pomoc finansowa jest okresowym świadczeniem pieniężnym w wysokości 100 zł miesięcznie za styczeń, luty i marzec 2012 r. Pomoc finansowa nie zależy od dochodu; w sprawie pomocy finansowej rozstrzyga organ właściwy w sprawach świadczeń rodzinnych w drodze decyzji administracyjnej.

Prawo do pomocy finansowej, o którym mowa w kwestionowanym rozporządzeniu, nie jest prawem do świadczenia rodzinnego w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych; nie zostało ono wymienione w art. 2 tej ustawy, określającym zamknięty katalog świadczeń rodzinnych. Prawo do pomocy finansowej jest jednak funkcjonalnie powiązane z prawem do świadczenia rodzinnego, ponieważ przysługuje tylko osobom, które mają ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych.

3. Wzorce kontroli.

Za podstawowy wzorzec kontroli sąd pytający uznał art. 32 ust. 1 Konstytucji. W ocenie sądu pytającego nie tylko brak przekonujących argumentów uzasadniających różnicowanie traktowania w zakresie udzielania pomocy finansowej w ramach rządowego programu pomocy, o którym mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne przyznane na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych i wyodrębnienie spośród nich, a tym samym uprzywilejowanie, wyłącznie rodziców lub opiekunów faktycznych dzieci, w oderwaniu od faktycznej sytuacji majątkowej zarówno tych osób jak i podmiotów dyskryminowanych, czyli wszystkich innych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne. Zdaniem sądu pytającego brak, jest bowiem istotnych różnic pomiędzy rodzinami, w których opieki wymaga dziecko, a rodzinami, w których opieki wymaga inny niż dziecko członek rodziny, tym bardziej że zakwestionowane przepisy nie określają granicy wieku wymagającego opieki dziecka, pozwalając tym samym na uzyskanie takiej pomocy także przez rodziców i opiekunów faktycznych dorosłego dziecka.

W ocenie sądu pytającego różnicowanie sytuacji prawnej rodzin, w których znajdują się osoby niepełnosprawne, odnoszące się nie do sytuacji materialnej tych rodzin, ale tylko i wyłącznie do charakteru stosunku prawnego łączącego członka rodziny wymagającego opieki i tę opiekę sprawującego, stoi także w sprzeczności z art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji, które jednoznacznie przesadzają, że ochronie konstytucyjnej podlega rodzina jako taka i nie dają podstaw do różnicowania sytuacji prawnej rodzin znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej.

Wątpliwości sądu pytającego wzbudziła także zgodność § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r. z art. 92 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, przy czym upoważnienie

powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Skoro ustawodawca konstytucyjny wyraźnie wskazał, iż upoważnienie do wydania rozporządzenia winno zawierać wytyczne dotyczące treści aktu, to dla sądu pytającego jest oczywiste, że wytyczne te są wiążące dla organu upoważnionego do wydania rozporządzenia. Zgodnie zaś z art. 24 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki realizacji programu, o którym mowa w ust. 1, uwzględniając potrzebę zapewnienia efektywności rządowego programu pomocy społecznej. W ocenie sądu pytającego z powyższego upoważnienia nie sposób zaś wyprowadzić kompetencji Rady Ministrów w zakresie ustanawiania w drodze rozporządzenia ograniczeń dotyczących kręgu osób do których kierowana jest pomoc. Brak jest również upoważnienia dla stanowienia przepisów uniemożliwiających uzyskanie przewidzianej w rozporządzeniu pomocy osobom uprawnionym do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego innym niż matka, ojciec lub opiekun faktyczny dziecka.

Kolejnym wzorcem kontroli jest wywiedziona z art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej. Sąd pytający dopatrywał się naruszenia tej zasady kwestionowanym przepisem przez to, że wysokość otrzymywanej przez rodzinę pomocy finansowej od państwa przez rodzinę, której członkiem jest osoba wymagająca stałej opieki, zależy nie od stanu zdrowia tej osoby, czy też sytuacji materialnej rodziny, lecz tylko i wyłącznie od jej stanu cywilnego. Ta sama pełnoletnia osoba niepełnosprawna wymagająca opieki może być bowiem, zdaniem sądu, objęta pomocą finansową w ramach rządowego programu, o ile nie zawarła związku małżeńskiego i pozostaje pod opieką rodziców, a będzie pozbawiona takiej pomocy, gdy pozostaje w związku małżeńskim, a opiekę nad nią sprawuje współmałżonek.

W związku z ostatnią wątpliwością sądu pytającego należy przypomnieć, że zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136) „treść zasady sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza niż zasady równości. Z jednej bowiem strony wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych (...) oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych (...), z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (...)”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że „odnośnie do pierwszego z obowiązków o charakterze formalnym, czyli nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją. *Prima facie* nie ulega zatem wątpliwości, że naruszenie zasady równości jest równoznaczne z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej w analizowanym obszarze. Należy jednak uznać, że w razie sformułowania zarzutu niezgodności określonej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada równości, a nie zasada sprawiedliwości społecznej, która – ze względu na regułę *lex specialis derogat legi generali* – nie stanowi wówczas odpowiedniego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Powołanie w takiej sytuacji jako wzorca kontroli zasady sprawiedliwości społecznej prowadziłoby do stwierdzenia, że dany przepis prawny nie narusza omawianej zasady konstytucyjnej. Zastrzeżenia co do konstytucyjności uregulowań przewidujących nierówne traktowanie równych powinny być weryfikowane jedynie w kontekście zasady równości”.

Podzielając powyższe stanowisko, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że postępowanie w zakresie kontroli kwestionowanego przepisu rozporządzenia z wywodzoną

z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

4. Ocena zgodności § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r. z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W pierwszej kolejności należało odnieść się do wątpliwości sądu pytającego co do zgodności § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r. z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W ocenie sądu, skoro Konstytucja wyraźnie stwierdza, że upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno zawierać wytyczne dotyczące treści aktu, to wytyczne te są wiążące dla organu upoważnionego do wydania rozporządzenia. Zgodnie zaś z art. 24 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia szczegółowe warunki realizacji programu, o którym mowa w ust. 1, uwzględniając potrzebę zapewnienia efektywności. Sąd pytający jest zdania, że z powyższego upoważnienia nie sposób wyprowadzić upoważnienia dla Rady Ministrów do ustanawiania w drodze rozporządzenia ograniczeń dotyczących kręgu osób, do których kierowana jest pomoc. Brak jest również upoważnienia do stanowienia przepisów uniemożliwiających uzyskanie przewidzianej w rozporządzeniu pomocy osobom uprawnionym do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego innym niż matka, ojciec lub opiekun faktyczny dziecka.

W świetle powyższej argumentacji sądu pytającego należało przyjąć, że sąd nie podał w wątpliwość zgodności upoważnienia zawartego w art. 24 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej z art. 92 ust. 1 Konstytucji, w szczególności nie zarzucił braku wytycznych lub, że sposób ich zredagowania jest niezgodny z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nie jest adekwatny do specyfiki regulowanych materii. Sąd jest natomiast zdania, że przyjmując kwestionowany przepis rozporządzenia, Rada Ministrów wykroczyła poza granice upoważnienia ustawowego (art. 24 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej), ograniczając krąg osób uprawnionych do pomocy finansowej, w szczególności wyłączając z tego kręgu osoby uprawnione do zasiłku pielęgnacyjnego inne niż matka, ojciec lub opiekun faktyczny dziecka.

Powyższa wątpliwość sądu pytającego nie dotyczy jednak, uregulowanej w art. 92 ust. 1 Konstytucji, relacji między rozporządzeniem a upoważnieniem ustawowym, w tym wypadku zawartym w art. 24 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, lecz chodzi o naruszenie przez rozporządzenie konstytucyjnego nakazu równego traktowania. Przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji nie stanowi zatem adekwatnego wzorca kontroli kwestionowanego rozporządzenia.

5. Ocena zgodności § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r. z art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

5.1 W Konstytucji przykłada się wagę do ochrony rodziny i udzielania pomocy szczególnie rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, wielodzietnych i niepełnych. Tę troskę ustrojodawcy o dobrostan rodzin odzwierciedlają przede wszystkim przepisy art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Charakter prawny tych postanowień Konstytucji jest jednak sporny. O ile w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie budzi wątpliwości, że art. 18 Konstytucji zawiera normy programowe, o tyle charakter prawny art. 71 ust. 1 Konstytucji, stanowiącego, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny, a rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, jest przedmiotem rozbieżnych stanowisk sądu konstytucyjnego. Zgodnie z przeważającym

stanowiskiem Trybunału, przepis ten nakazuje władzom państwowym prowadzenie polityki społecznej i gospodarczej z uwzględnieniem dobra rodziny oraz przyznaje rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej prawo do szczególnej pomocy władz publicznych; dotyczy to zwłaszcza rodzin wielodzietnych i niepełnych (zob. wyrok z 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51). Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w sprawie o sygn. SK 21/99, przepisy, „ujęte w postać zasad polityki państwa, a nie praw jednostki, nie mogą stanowić podstawy indywidualnego dochodzenia roszczeń. Uważa się powszechnie, nie tylko w doktrynie prawa konstytucyjnego, że tak sformułowane postanowienia określające cele działalności organów władzy publicznej są normami programowymi i że jako takie nie mogą być podstawą roszczeń obywatela (...), gdyż ich adresatem jest przede wszystkim ustawodawca” (wyrok z 10 lipca 2000 r., OTK ZU nr 5/2000, poz. 144).

W niektórych orzeczeniach Trybunał stwierdzał jednakże, że art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji wyraża prawo podmiotowe podlegające ochronie w trybie skargi konstytucyjnej (zob. wyroki z: 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 115; 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04; 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 37; 8 maja 2001 r., sygn. P 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 83).

W innych orzeczeniach Trybunał przyjmował, że: „Uprawnienia do pomocy świadczonej przez władze publiczne rodzinom, znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, określone są w różnych ustawach. «Szczególna pomoc ze strony władz publicznych», o której mowa w Konstytucji RP, nie ogranicza się więc wyłącznie do zasiłków rodzinnych i dotyczy także innych form pomocy, w tym świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej” (wyrok TK z 15 października 2001 r., sygn. K 12/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 213); „Artykuł 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji (...) precyzuje wymagany poziom świadczeń na rzecz rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Pomoc ta powinna mieć charakter szczególny, co jednak w żadnym wypadku nie oznacza zwolnienia rodziny z ciążącego na niej obowiązku alimentacyjnego” (wyrok z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25 – por. wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05).

Odnosnie do art. 18 Konstytucji podkreśla się, że przepis ten jest ujęty bardziej ogólnie niż art. 71, co jest związane z tym, że jest on zamieszczony w rozdziale I Konstytucji określającym podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej. Art. 18 Konstytucji stanowi, że „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”. „W przepisie tym jest między innymi mowa o «małżeństwie» i o «rodzinie», a te wartości mają znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Art. 18 jest wyrazem tej samej aksjologii, która inspirowała treść art. 71 Konstytucji” (zob. wyrok o sygn. K 16/04).

5.2. Uwzględniając powyższe ustalenia, Trybunał stwierdził, że art. 18 Konstytucji wyraża podstawową zasadę ustroju państwa, która może być kwalifikowana jako norma programowa; zasada ta nakłada na państwo obowiązek opieki i ochrony małżeństwa, rodziny i rodzicielstwa, ale nie odpowiada temu prawo lub uprawnienie albo roszczenie do podjęcia przez państwo działań (pozytywnych) realizujących ten obowiązek ani tym bardziej do podjęcia przez państwo działań określonego rodzaju lub określonej treści, w szczególności ustanowienia przez władze publiczną przepisów prawnych ustanawiających prawa socjalne. Z artykułu tego nie wynikają dla jednostek, a tym bardziej dla określonych w nim wspólnot (grup), tj. małżeństwa lub rodziny, żadne konstytucyjnie chronione prawa lub wolności.

5.3. Inną strukturę analityczną ma art. 71 ust. 1 Konstytucji. Z systematyki i terminologii używanej w Konstytucji, które mają doniosłe, aczkolwiek nie podstawowe, znaczenie dla wykładni Konstytucji wynika, że przepis ten gwarantuje prawo lub wolność jednostki, które należy do szerszej kategorii praw socjalnych. Przepis ten nie ustanawia natomiast zasady ustrojowej, zwłaszcza zasady ustrojowej porównywalnej, co do znaczenia i funkcji, z zasadami rozdziału I Konstytucji, ani nie należy art. 71 ust. 1 utożsamiać z tzw. normą programową, a przez to ograniczać jego konstytucyjne znaczenie i funkcję wyłącznie do wyznaczenia wiążącego państwo celu.

W strukturze art. 71 ust. 1 Konstytucji wyróżnić należy dwa przepisy, które mają zróżnicowane znaczenie normatywne. W zdaniu pierwszym tego przepisu zawarto obowiązek państwa uwzględniania dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej, natomiast zdanie drugie określa prawo rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych, do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Wprawdzie zdanie pierwsze ust. 1 jest sformułowane w sposób typowy dla sformułowania norm programowych lub zasad ustroju, zaś zdanie drugie ust. 1 – dla norm wyrażających prawo lub wolność konstytucyjną, to jednak należy uznać, że cały przepis art. 71 ust. 1 Konstytucji gwarantuje rodzinom uwzględnianie ich dobra w polityce społeczno-gospodarczej państwa (zdanie pierwsze), a rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznej (zdanie drugie). Różnica polega jedynie na tym, że zdanie pierwsze zobowiązuje państwo do uwzględniania dobra rodziny w prowadzonej przez państwo polityce społecznej i gospodarczej, natomiast zdanie drugie – do udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej albo zapewnieniu, że taka pomoc będzie udzielana przez inne niż państwo władze publiczne, np. samorząd terytorialny.

5.4. Minimalna treść obowiązku określonego w art. 71 ust. 1 zdaniu pierwszym Konstytucji wyraża się w tym, aby państwo uwzględniało w bieżącej i długofalowej polityce społeczno-gospodarczej państwa dobro rodziny, co powinno znaleźć odzwierciedlenie nie tylko w założeniach i celach tej polityki, lecz przede wszystkim w praktyce politycznej i obowiązującym prawodawstwie. Należy jednak pamiętać, że rola państwa w tej dziedzinie jest pomocnicza i komplementarna w stosunku do roli samej rodziny, jako beneficjenta świadczeń z pomocy społecznej (zob. wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109). Zdefiniowanie dobra rodziny ustrojodawca pozostawia demokratycznemu prawodawcy, mimo że art. 71 ust. 1 Konstytucji nie przekazuje określenia tego dobra ustawie, jak czyni to w odniesieniu do większości konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności socjalnych, ekonomicznych czy kulturalnych. W rezultacie zakres i sposób uwzględniania dobra rodziny w polityce i realizującym ją prawodawstwie oraz inne kwestie z nim związane, jak na przykład priorytety społeczno-moralne i sposób oraz poziom ich finansowania, należą do swobodnej decyzji prawodawcy, podlegającej jednak kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Artykuł 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nie przyznaje jednostce podmiotowego prawa publicznego, które mogłoby być dochodzone na drodze postępowania sądowego (wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07 – „na podstawie tego przepisu jednostka nie ma indywidualnych roszczeń wobec państwa”; zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22).

Naruszenie omawianego przepisu Konstytucji może jednak nastąpić, jeśli 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).

5.5. Artykuł 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji ma bardziej skonkretyzowaną, odpowiadającą strukturze prawa podmiotowego publicznego, treść: rodzina (znajdująca się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej) ma prawo do działania państwa, polegającego na udzielaniu lub zapewnieniu udzielenia (szczególnej) pomocy. Zakres swobody ustawodawcy jest w tym wypadku węższy, bowiem Konstytucja precyzuje cechy podmiotu uprawnionego, którą jest rodzina znajdującą się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietna i niepełna, oraz definiuje treść działania Państwa na rzecz rodziny, którą stanowi „szczególna pomoc”. 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 z 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11), to jest wykraczającego poza zakres „zwykłego” uwzględniania potrzeb tych podmiotów (zob. wyroki: z 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05 i z 8 maja 2001 r., sygn. 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).

Państwo jest zatem konstytucyjnie obowiązane do udzielenia lub zapewnienia udzielania szczególnej pomocy tym rodzinom, a zakres, formy, wysokość i sposób jej udzielania określa prawodawca, z uwzględnieniem, że pomoc ta jest pomocą szczególną, a zatem wyróżniającą się wśród innych form pomocy udzielanej przez państwo i mającą wyjątkowe znaczenie dla rodzin jej potrzebujących.

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 ocenia to, czy ustawodawca przestrzegał norm, zasad i wartości ustanowionych w Konstytucji. Konstytucja pozostawia zatem ustawodawcy określenie form i zakresu pomocy udzielanej rodzinom, o których mowa w art. 71 ust. 1 zdaniu drugim 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 w ustawach 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. Ochrona praw socjalnych przejawiać się powinna w

takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które stanowić 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).

5.6. Artykuł 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, stanowiący, że „Rada Ministrów może przyjąć rządowy program pomocy społecznej mający na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia” przewiduje komplementarną, w stosunku do innych form i metod polityki społecznej, formę realizacji tego konstytucyjnego obowiązku państwa. Ponadto Rada Ministrów nie jest ustawowo obowiązana do przyjmowania programu pomocy społecznej, z przepisu tego, zwłaszcza zaś z użycia określenia modalnego „może”, wynika bowiem, że jego przyjęcie należy do uznania Rady Ministrów, która kieruje się w tym względzie zarówno dobrem rodziny, jak i stanem finansów publicznych. Przyjęty kwestionowaną uchwałą Rady Ministrów rządowy program wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne ma na celu ochronę poziomu życia rodzin, bowiem przewidziane w nim prawo do pomocy finansowej jest uwarunkowane ustalonym, na podstawie art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, prawem do świadczenia pielęgnacyjnego, które przysługuje zasadniczo osobom sprawującym opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Nie budzi też wątpliwości, że wprowadzie prawo do pomocy finansowej jest przyznawane wskazanym w rozporządzeniu osobom opiekującym się niepełnosprawnym dzieckiem, to jednak realną korzyść osiąga z tego zarówno osoba niepełnosprawna, która w ten sposób uzyskuje opiekę osoby bliskiej w warunkach domowych, ale także pośrednio cała rodzina (por. *mutatis mutandis* uzasadnienie wyroku TK z 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07 OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107, w którym Trybunał stwierdził, że: „Nie ulega wątpliwości, że choć zasiłek stały nominalnie przysługiwał opiekunowi, to realną korzyść odnosił z niego podopieczny, który w ten sposób miał zapewnioną opiekę osoby bliskiej”; wyrok TK z 22 lipca 2008 r., P 41/07 – „beneficjentem jest rodzina”).

Z art. 71 ust. 1 Konstytucji nie wynika zatem ani powinność ustawodawcy do szczegółowego uregulowania w ustawie zasad i trybu przyznawania okresowej i incydentalnej pomocy finansowej z zakresu pomocy społecznej niektórym osobom uprawnionym do zasiłku pielęgnacyjnego, ani też konstytucyjny zakaz uregulowania tych kwestii w drodze rozporządzenia, mimo braku odpowiednich postanowień rangi ustawy, jeżeli wydanie rozporządzenia na podstawie ogólnego upoważnienia ustawowego jest ponadto konieczne dla praworządnej i efektywnej realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne.

Powyższe nie znaczy, że programy rządowe oraz wydane w celu ich realizacji rozporządzenia mogą być ustanawiane przez rząd w oderwaniu od obowiązków, jakie nakłada na władze publiczne art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, którym to obowiązkom nie odpowiada – powtórzmy – prawo rodzin lub członków rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do żądania od państwa pomocy finansowej przyznawanej na takich zasadach i w takim trybie, jak w kwestionowanym rozporządzeniu. Wprowadzie jednostki będące beneficjentami odośnych uchwał i rozporządzeń Rady Ministrów nie mogą z tego przepisu Konstytucji wywodzić praw podmiotowych publicznych do pomocy finansowej, to jednak art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji wyznacza – w tych szczególnych warunkach prawnych i faktycznych – cel,

jakim jest dobro rodziny, który jednocześnie ogranicza i legitymizuje działania rządu w zakresie kształtowania treści programów rządowych, o których mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz wydawanych w celu ich realizacji rozporządzeń. Ta legitymizująca i limitująca działania rządu na rzecz poprawy sytuacji rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej funkcja art. 71 ust. 1 Konstytucji jest tym bardziej godna podkreślenia, że ustawa o pomocy społecznej – jak wspomniano wyżej – nie zawiera wzmianki o prawie do pomocy finansowej, a tym samym nie reguluje ani treści, ani przesłanek nabycia takiego prawa.

5.7. Uwzględniając charakter i funkcje art. 71 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji jako wzorca kontroli kwestionowanego przepisu, Trybunał Konstytucyjny uznał, że § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r. jest z nim zgodny, ponieważ po pierwsze, uchwała RM z 27 grudnia 2011 r. oraz funkcjonalnie i merytorycznie powiązane z nim rozporządzenie stanowią incydentalną, wyjątkową, okresową i komplementarną formę realizacji wyrażonego w nim socjalnego obowiązku państwa, po drugie, przyznając kwestionowanemu rozporządzeniem prawo do pomocy, państwo wykonuje w ograniczonym, ale dopuszczalnym konstytucyjnie zakresie obowiązek działania na rzecz osób, które są uprawnione do świadczeń socjalnych na podstawie art. 71 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji, po trzecie, przewidziane w art. 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej programy rządowe stanowią konstytucyjnie dopuszczalną, organizacyjną formę „szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”.

6. Ocena zgodności § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r. z art. 32 ust. Konstytucji.

Zasada równości wszystkich wobec prawa zawarta w art. 32 ust. 1 Konstytucji wyraża nakaz traktowania podmiotów podobnych w sposób podobny, dopuszczając jednocześnie traktowanie podmiotów odmiennych w sposób odmienny. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwaliła się formuła równości rozumiana w ten sposób, że wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się w równym stopniu daną cechą istotną, mają być traktowani równo, a więc chodzi o traktowanie według jednakowej miary, bez zróżnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących (zob. m.in. orzeczenia z: 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1; 20 grudnia 1994 r., sygn. K 8/94, OTK w 1994 r., poz. 43; wyroki z: 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 17; 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32).

Nierówne potraktowanie podmiotów przynależnych do tej samej klasy oznacza, że doszło do wprowadzenia zróżnicowania. Wówczas mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości, co jednak nie zawsze jest równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub faworyzowania (uprzywilejowania) – (wyrok TK z 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24). Test równości składa się z następujących etapów: Trybunał najpierw ustala, na podstawie jakiego kryterium dokonano zróżnicowania adresatów normy prawnej, następnie definiuje grupy porównawcze wyłonione w wyniku zastosowanego kryterium, by ocenić, czy są to grupy charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną i czy są one traktowane równo. Oceniając daną regulację z punktu widzenia zasady równości, Trybunał musi przede wszystkim ustalić, czy w ogóle istnieje podobieństwo jej adresatów, a więc czy możliwe jest wskazanie istnienia wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie („Zasadnicze znaczenie w odniesieniu do zasady równości ma ustalenie danej cechy istotnej (relevantnej) charakteryzującej daną osobę (grupę osób). Przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub znajdujące się w porównywalnej (podobnej) sytuacji” – wyrok TK z 2 października 2012 r.

sygn. K 27/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 102). Uznanie, że podmioty są podobne, pozwala na podjęcie badania, czy podmioty podobne są traktowane podobnie przez przepisy prawa. Jeśli Trybunał stanowczo stwierdzi, że ma miejsce zróżnicowanie skutkujące nierównym traktowaniem, to rozważa, czy zróżnicowanie było uzasadnione (zob. wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK ZU nr 5 – 6/1997, poz. 70).

Argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania muszą mieć charakter relewantny, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Muszą ponadto spełniać wymóg proporcjonalności, wyrażający się w tym, że waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Wreszcie, zróżnicowanie musi pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; wyrok o sygn. K 10/04).

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że „sprawiedliwość wymaga, żeby równych traktować równo oraz aby różnicowanie w prawie osób fizycznych i innych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji; różnicowanie w prawie jest dopuszczalne, o ile jest usprawiedliwione” (zob. np. orzeczenie z 27 czerwca 1995 r., sygn. K 4/94, OTK w 1995 r., poz. 16). Jedną z zasad konstytucyjnych, uzasadniających odmienne traktowanie podmiotów podobnych, jest zasada sprawiedliwości społecznej.

Rozstrzygnięcie problemu zgodności kwestionowanego rozporządzenia z art. 32 ust. 1 Konstytucji wymaga uprzedniego sprecyzowania: a) kręgu adresatów zakwestionowanego przepisu/normy, b) cechy istotnej charakteryzującej w równym stopniu adresatów przepisu/normy.

Z treści § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r. wynika niezbicie, że jego adresatem, a zarazem uprawnionym, jest matka, ojciec lub opiekun faktyczny dziecka mający ustalone za miesiąc styczeń, luty lub marzec 2012 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przyznane na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Stosując powyższe ustalenia do niniejszej sprawy, należało stwierdzić, że cechą relewantną (istotną), charakteryzującą osoby uprawnione na podstawie § 2 ust. 1 rozporządzenia RM z 27 grudnia 2011 r. do pomocy finansowej oraz osoby pozbawione prawa do takiej pomocy, jako pominięte przez powyższy przepis, jest legitymowanie się przez te dwie grupy osób ustalonym prawem do świadczenia pielęgnacyjnego, przyznanym na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ściśle, do pierwszej grupy osób należą – zgodnie z kwestionowanym przepisem rozporządzenia – matka, ojciec i opiekun faktyczny dziecka, mający ustalone za miesiąc styczeń, luty lub marzec 2012 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, do drugiej – mające ustalone takie prawo inne osoby, 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, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, spełniające przesłanki określone m.in. w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych; do drugiej grupy osób należą w szczególności osoby takie, jak skarżący w postępowaniu przed sądem pytającym, które mają ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad niepełnosprawną małżonką, ale także na przykład dzieci sprawujące opiekę nad niepełnosprawnymi rodzicami.

Zgodnie z kwestionowanym przepisem rozporządzenia, uprawnione do pomocy finansowej są tylko te osoby spośród krewnych w linii prostej, które są rodzicami (ojciec lub matka), sprawującymi opiekę nad dziećmi wymagającymi opieki, oraz opiekunowie

faktyczni dziecka. Nie ma zatem wątpliwości, że pozostałe osoby, które zgodnie z ustawą o świadczeniach rodzinnych, mają ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, nie mają, prawa do pomocy finansowej przewidzianej w rozporządzeniu. Prawodawca, stosując powyższe kryterium różnicujące, nierówno traktuje osoby znajdujące się w podobnej sytuacji prawnej, tj. osoby mające ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, przyznaje bowiem prawo do pomocy finansowej tylko matce, ojcu lub opiekunowi faktycznemu dziecka, nie przyznaje natomiast prawa do takiej pomocy innym osobom należącym do tej samej grupy relewantnej, opiekującym się innym niż dziecko członkiem rodziny.

Biorąc pod rozwagę powyższe, należało przyjąć, że kwestionowany przepis nierówno traktuje obie grupy osób w ten sposób, że nie przyznaje prawa do pomocy finansowej innym niż w nim wymienione osobom posiadającym ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał, że wychowywanie i utrzymywanie dzieci jest podstawowym i niezbędnym wyznacznikiem pojęcia rodziny oraz determinuje sposób rozumienia pozostałych pojęć zastosowanych w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji (zob. wyrok z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22, cz. III, pkt 4.2). „Na poziomie konstytucyjnym podstawę szczególnego traktowania dzieci stanowi m.in. art. 68 ust. 3 Konstytucji, odnoszący się do sfery opieki zdrowotnej. Ochrona praw dziecka przez władze publiczne gwarantowana jest również w art. 72 Konstytucji. Dzieci objęte są ochroną państwa w ramach pomocy rodzinom, szczególnie tym znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 Konstytucji)” (wyrok z 21 października 2014 r., sygn. K 38/13 (OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 104).

W tym samym wyroku (sygn. K 38/13) Trybunał uznał, że w grupie osób mających ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego dopuszczalne jest jednak odmienne traktowanie osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi dziećmi, przyjmując, że „ich sytuacja prawna może być uregulowana inaczej niż w stosunku do opiekunów pozostałych osób niepełnosprawnych, niebędących dziećmi”.

W tym kontekście Trybunał stwierdził, że prawodawca może odmiennie ukształtować przesłanki wyjątkowej, okresowej i incydentalnej pomocy finansowej, takiej jak określona w rozporządzeniu RM z 27 grudnia 2011 r., dla osób niepodlegających pracy zarobkowej bądź rezygnujących z niej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem.

Biorąc powyższe pod rozwagę, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.