

109/6/A/2008

WYROK

z dnia 22 lipca 2008 r.

Sygn. akt P 41/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący, II sprawozdawca

Zbigniew Cieślak

Mirosław Granat – I sprawozdawca

Teresa Liszcz

Andrzej Rzepliński,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 22 lipca 2008 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, czy:

- 1) art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255, ze zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, od którego odprowadza się składkę na ubezpieczenie społeczne, osobie, która rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki, o jakiej mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy, nad innym niż jej dziecko, niepełnosprawnym, niepełnoletnim członkiem rodziny, dla którego stanowi rodzinę zastępczą spokrewnioną i wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny, jest zgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz art. 20 i art. 23 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.),
- 2) art. 58 ust. 1 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim pozbawia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobę otrzymującą zasiłek stały na podstawie przepisów o pomocy społecznej do dnia wejścia w życie tej ustawy, w związku z pielęgnacją dziecka, o którym mowa w art. 58 ust. 1 tej ustawy, i spełniającą warunki określone w dotychczasowych przepisach, po 31 sierpnia 2005 r., jest zgodny z art. 2 i art. 18 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 i Nr 222, poz. 1630, z 2007 r. Nr 64, poz. 427, Nr 105, poz. 720, Nr 109, poz. 747, Nr 192, poz. 1378 i Nr 200, poz. 1446 oraz z 2008 r. Nr 70, poz. 416) w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki, o jakiej mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy,

* Sentencja została ogłoszona dnia 31 lipca 2008 r. w Dz. U. Nr 138, poz. 875.

nad innym niż jej dziecko, niepełnosprawnym, niepełnoletnim członkiem rodziny, dla którego stanowi rodzinę zastępczą spokrewnioną i wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny, jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 20 i art. 23 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 oraz z 2000 r. Nr 2, poz. 11).

2. Art. 58 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do świadczenia pielęgnacyjnego po dniu 31 sierpnia 2005 r. osobie ustanowionej rodziną zastępczą spokrewnioną i otrzymującą do dnia wejścia w życie ustawy z 28 listopada 2003 r. powołanej w punkcie 1 zasiłek stały, jest niezgodny z art. 2 i art. 18 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 21 marca 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne: 1) czy art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych) w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, od którego odprowadza się składkę na ubezpieczenie społeczne, osobie, która rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki, o jakiej mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy, nad innym niż jej dziecko, niepełnosprawnym, niepełnoletnim członkiem rodziny, dla którego stanowi rodzinę zastępczą spokrewnioną i wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny, jest zgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz art. 20 i art. 23 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.; dalej: Konwencja o prawach dziecka) oraz 2) czy art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim pozbawia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobę otrzymującą zasiłek stały na podstawie przepisów o pomocy społecznej do dnia wejścia w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych, w związku z pielęgnacją dziecka, o którym mowa w art. 58 ust. 1 tej ustawy, i spełniającą warunki określone w dotychczasowych przepisach, po 31 sierpnia 2005 r., jest zgodny z art. 2 i art. 18 Konstytucji.

Pytanie zostało zadane na tle następującego stanu faktycznego:

Kierownik Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Prabutach (dalej: organ pomocy społecznej pierwszej instancji), decyzją z 15 maja 2006 r. (nr decyzji MGOPS-SP/0263/2006) odmówił Jerzemu L., stanowiącemu wraz z żoną rodzinę zastępczą małoletniej Anny L., prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności. Odmowa została uzasadniona faktem, że małoletnia została umieszczona w rodzinie zastępczej, a Jerzy L. do 30 kwietnia 2004 r. otrzymywał zasiłek stały na podstawie przepisów uchylonej ustawy o pomocy społecznej. We wcześniejszym okresie zasiłkowym otrzymywał świadczenie pielęgnacyjne w związku z opieką nad małoletnią, na podstawie przepisu przejściowego (art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Jerzy L. odwołał się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku (dalej: SKO), które decyzją z 27 października 2006 r., podjętą na podstawie art. 17 ust. 5 pkt 2

ustawy o świadczeniach rodzinnych, utrzymało w mocy decyzję organu pomocy społecznej pierwszej instancji.

Jerzy L. wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, w której wskazał, że od 1998 r. wraz z żoną stanowią rodzinę zastępczą trojga małoletnich dzieci, także dziecka niepełnosprawnego. Od 1 lipca 2000 r. do 31 sierpnia 2005 r. z tytułu opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem otrzymywał zasiłek stały, później nazwany świadczeniem pielęgnacyjnym. Stwierdził, że pozbawienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekuna niepełnosprawnego dziecka narusza art. 23 ust. 2 Konwencji o prawach dziecka. Ustawa o świadczeniach rodzinnych dawała możliwość uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego tym opiekunom, którzy do 1 września 2005 r. ukończyli 50 rok życia.

Dokonując wykładni art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, sąd pytający wskazał, że możliwość uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego mają tylko rodzice dziecka oraz opiekun faktyczny, którym jest osoba faktycznie opiekująca się dzieckiem, jeżeli wystąpiła z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka (art. 3 pkt 14 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Niezależnie od ustalonego kręgu osób uprawnionych, wskazanych w art. 17 ust. 1 wyłączone zostało możliwość uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, w ust. 5 pkt 2 lit. b tego artykułu, jeżeli osoba wymagająca opieki została umieszczona w rodzinie zastępczej. Sąd pytający wskazał ponadto, że świadczenie pielęgnacyjne stanowi podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, zgodnie z art. 18 ust. 5a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887, ze zm.), w brzmieniu ustalonym przez art. 44 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Zdaniem sądu pytającego kwestionowane przepisy są niezgodne z konstytucyjną zasadą równości w zakresie, w jakim uniemożliwiają przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego innym członkom rodziny niż rodzice (naturalni i przysposabiający) oraz wyłączają prawo do tego świadczenia rodzicom zastępczym spokrewnionym.

Sąd wskazał, że obowiązek utrzymania dziecka ciąży na osobach wymienionych w przepisach ustawy z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (art. 128-144 k.r.o.). Obowiązek ten istnieje niezależnie od tego, czy osobie zobowiązanej przysługuje władza rodzicielska nad danym dzieckiem i czy ma ona prawo do osobistej z nim styczności (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51). Obowiązek alimentacyjny stanowi więc wspólną cechę wskazanych wyżej podmiotów w zakresie ich relacji z niepełnosprawnym członkiem rodziny, wymagającym określonych form pomocy. Pominięcie wśród osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego innych niż rodzice osób, które obciąża obowiązek alimentacyjny wobec niepełnosprawnego małoletniego, stanowi nieuzasadniony przejaw dyskryminacji.

Odnosząc się do tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 listopada 2006 r. (sygn. P 23/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 151), w którym stwierdzono, że regulacja prawna pozbawiająca prawa do zasiłku stałego siostrę opiekującą się bratem całkowicie ubezwłasnowolnionym musi być uznana za niesprawiedliwą, sąd uznał, że jeżeli członek najbliższej rodziny wywiązuje się ze swoich obowiązków moralnych i prawnych wobec ciężko chorego krewnego i wymaga to od niego rezygnacji z zarobkowania, to powinien w tych działaniach otrzymywać odpowiednie wsparcie państwa.

Sąd pytający omówił treść zasady demokratycznego państwa prawnego, zwracając szczególną uwagę na realizację zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. orzeczenie TK: z 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyrok z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Zdaniem sądu art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych narusza te zasady.

Jerzy L. otrzymywał od 1 lipca 2000 r. do 30 kwietnia 2004 r. zasiłek stały na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej z 1990 r.). Następnie od 1 maja 2004 r. do 31 sierpnia 2005 r. pobierał świadczenie pielęgnacyjne na podstawie przepisu przejściowego (art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Rezygnując z zatrudnienia, zgodnie z warunkami określonymi w art. 27 ust. 1 i 3 ustawy o pomocy społecznej, i otrzymując zasiłek stały, od którego odprowadzana była składka na ubezpieczenie społeczne, mógł zaplanować swoją przyszłość w taki sposób, żeby nie tracąc uprawnień emerytalnych, zająć się rehabilitacją niepełnosprawnego dziecka. Wyłączenie z kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego rodziców zastępczych i zachowanie przez nich dotychczasowych uprawnień tylko w pierwszym wynikającym z ustawy o świadczeniach rodzinnych okresie zasiłkowym podważa zaufanie skarżącego do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Sąd pytający uznał również, że pomoc państwa udzielona w zakresie wynikającym z kwestionowanego art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych zniechęci rodzica zastępczego spokrewnionego do działań, które mają doprowadzić do zapewnienia dziecku niepełnosprawnemu zdolności samodzielnej egzystencji i osiągnięcia celów wymienionych w art. 23 Konwencji o prawach dziecka.

Z uwagi za wyżej wskazane wątpliwości, sąd pytający uznał za zasadne skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego. Udzielenie odpowiedzi na przedstawione w sentencji pytanie ma bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie sprawy przed sądem administracyjnym ze skargi Jerzego L.

Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) decyzja lub postanowienie podlega uchyleniu, gdy sąd stwierdzi naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia. Sąd administracyjny uchyla zaskarżoną decyzję, jeżeli stwierdzi występowanie w sprawie przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego wynikającej z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie niekonstytucyjności podstawy prawnej decyzji (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 2 września 1999 r., sygn. akt IV SA 1360/97 oraz z 25 października 1999 r., sygn. akt II SA 1294/99).

Sąd pytający podkreślił, że w wyniku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, zaistniałaby w rozpatrywanej sprawie podstawa do wznowienia postępowania administracyjnego, której skutkiem byłoby uchylenie wydawanych przez organy decyzji na podstawie art. 145 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

2. Pismem z 10 lipca 2008 r. stanowisko zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie wskazanym w pytaniu prawnym, jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 20 i art. 23 Konwencji o prawach dziecka. Stwierdził także, że art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie wskazanym w pytaniu prawnym, jest niezgodny z art. 2 i art. 18 Konstytucji. Marszałek omówił stanowisko sądu pytającego. Zaznaczył, że kwestionowane przepisy muszą być rozpatrywane w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 listopada 2006 r. o sygn. P 23/05 dotyczącego zasiłku stałego w ustawie o pomocy społecznej z 1990 r. Trybunał uznał wówczas, że kwestionowana regulacja narusza konstytucyjną zasadę równości, zasadę sprawiedliwości społecznej. Godzi także w konstytucyjne nakazy ochrony rodziny i opieki nad rodziną w ogólności oraz szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej.

Świadczenie pielęgnacyjne, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest odpowiednikiem zasiłku stałego przyznawanego na podstawie ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. Krąg uprawnionych do tego świadczenia również nie obejmuje wszystkich osób, które będąc zobowiązane do alimentacji, nie są zatrudnione ze względu na konieczność sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną. Ustawodawca wykluczył możliwość otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego w wypadku, gdy osoba wymagająca opieki została umieszczona w rodzinie zastępczej, również w takiej sytuacji, gdy rodzinę zastępczą tworzą osoby zobowiązane do alimentacji. Takie zróżnicowanie osób mogących otrzymać świadczenie pielęgnacyjne nosi znamiona arbitralności i nie znajduje uzasadnienia w aksjologicznych podstawach ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Odnosząc się natomiast do wskazanych w pytaniu prawnym przepisów Konwencji o prawach dziecka, stwierdził, że nie stanowią one wzorca normatywnego o dostatecznym stopniu skonkretyzowania. Nie pozwala to na ocenianie w ich świetle przepisów ustawowych.

Marszałek wskazał, że art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych narusza zaufanie zainteresowanych podmiotów do organów państwa i stanowionego przez nie prawa. Adresaci przepisów winni mieć możliwość prognozowania działań własnych w oparciu o przewidywalność działań organów państwa. Istnieją sytuacje, w których nawet zastosowanie odpowiedniej *vacatio legis* oraz wprowadzenie określonych rozwiązań w przepisach przejściowych nie wystarczy dla uniknięcia naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Podjęcie się zadań rodziny zastępczej niepełnosprawnego małoletniego oraz wynikająca z tego rezygnacja z zatrudnienia oraz innej pracy zarobkowej ma charakter życiowej decyzji o wieloletnich skutkach, podejmowanej w oparciu o założenie stabilności aksjologicznych podstaw systemu prawnego. O takiej stabilności nie świadczy natomiast rozwiązanie, w wyniku którego osoby uprzednio uprawnione do zasiłku stałego, niespełniające warunków wymaganych do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, otrzymywały to świadczenie jedynie do określonego w art. 58 ust. 1 terminu, czyli do 31 sierpnia 2005 r. Ustawa o świadczeniach rodzinnych nie zabezpieczyła w należyty sposób interesów osób, które w związku z pielęgnacją dziecka niepełnosprawnego otrzymywały do dnia wejście w życie ustawy zasiłek stały na podstawie przepisów o pomocy społecznej.

3. Pismem z 1 lipca 2008 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki, o jakiej mowa w tym przepisie, nad innym niż jej dziecko, niepełnosprawnym i niepełnoletnim członkiem rodziny, dla którego stanowi rodzinę zastępczą spokrewnioną i wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny, jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 20 i art. 23 Konwencji o prawach dziecka. Wniósł też o stwierdzenie, że art. 58 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim nie przyznaje po 31 sierpnia 2005 r. prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie ustanowionej rodziną zastępczą spokrewnioną i otrzymującej do dnia wejścia w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych zasiłek stały na podstawie ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. w związku z pielęgnacją dziecka, o którym mowa w art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, i spełniającej warunki określone w dotychczasowych przepisach, jest niezgodny z art. 2 i art. 18 Konstytucji. Ponadto uznał, że art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych jest zgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 20 i art. 23 Konwencji o prawach dziecka.

Prokurator podzielił zarzuty sądu pytającego wobec art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Omówił cel świadczenia pielęgnacyjnego. Uznał, że pominięcie wśród podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego oraz świadczenia

pochodnego w postaci opłacania ze środków publicznych składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe innych niż rodzice członków rodziny opiekujących się niepełnosprawnym dzieckiem, obowiązanych do jego alimentacji (w tym dziadków), którzy ustanowieni zostali dla dziecka rodziną zastępczą spokrewnioną i rezygnują z pracy zawodowej, ze względu na konieczność zapewnienia mu stałej opieki, należy ocenić jako naruszające zasadę równości. Członkowie rodziny niepełnosprawnego dziecka, obowiązani do jego alimentacji i ustanowieni jego rodziną zastępczą spokrewnioną charakteryzują się takimi samymi cechami jak rodzice biologiczni i przysposabiający niepełnosprawnego dziecka uprawnieni do świadczenia pielęgnacyjnego. Sprawują oni opiekę nad dzieckiem wymagającym stałej, długotrwałej opieki lub pomocy, w związku z jego znacznie ograniczoną możliwością lub niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Z tego powodu osoby te rezygnują z pracy zawodowej lub nie podejmują pracy zawodowej, a dochód rodziny w przeliczeniu na jednego jej członka nie przekracza określonego ustawą kryterium. Zakres zaś sprawowanej opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem rodziców zastępczych jest taki sam jak zakres opieki sprawowanej nad niepełnosprawnym dzieckiem przez rodziców biologicznych.

Rodziny zastępcze, zarówno spokrewnione z dzieckiem, jak i rodziny zawodowe, uzyskują pomoc pieniężną na częściowe pokrycie jego kosztów utrzymania, a jej wysokość podlega zwiększeniu m. in. w sytuacji, gdy dziecko legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności. Ustawa nie przewiduje jednak dodatkowej pomocy finansowej dla rodziców zastępczych opiekujących się spokrewnionym z nimi niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji, gdy nie podejmują zatrudnienia lub rezygnują z pracy zawodowej, z uwagi na konieczność sprawowania stałej opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem i ich stałego na co dzień udziału w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

Jeśli chodzi o pomoc w postaci opłacania składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, to rodzice zastępczy spokrewnieni z dzieckiem mogą ją uzyskać – na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej – wówczas gdy rezygnują z pracy zawodowej w związku z koniecznością zapewnienia bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem swojej rodziny (art. 42 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). Z uwagi na odmienne określenie kryteriów udzielania tej formy pomocy w ustawie o pomocy społecznej i w ustawie o świadczeniach rodzinnych, część osób bliskich dziecku ustanowionych rodzicami zastępczymi nie może skorzystać z tej formy pomocy społecznej.

Zdaniem Prokuratora pominięcie wśród podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego rodziców zastępczych spokrewnionych z dzieckiem nie znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych.

Przechodząc do kolejnego zarzutu, Prokurator wskazał, że art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest niezgodny z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą ochrony rodziny (art. 18 Konstytucji). Jest to przepis przejściowy, przyznający wszystkim osobom, pobierającym przed wejściem w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych, tj. przed 1 maja 2004 r., zasiłek stały na podstawie ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, do 31 sierpnia 2005 r., jeżeli spełniają warunki określone w przepisach dotychczasowych. Nie rozstrzyga on natomiast kwestii, czy po 31 sierpnia 2005 r. osoby, które przed 1 września 2005 r. nie ukończyły 50 roku życia (art. 58 ust. 2 ustawy) lub nie uzyskały prawa do emerytury na podstawie art. 58 ust. 3, w tym rodzice zastępczy spokrewnieni z dzieckiem, na podstawie regulacji nowej ustawy są uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego. O tym rozstrzyga treść zakwestionowanego przez sąd art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Ocenie w płaszczyźnie art. 2 i art. 18 Konstytucji może podlegać art. 58 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Na gruncie ustawy o pomocy

społecznej z 1990 r. (art. 27) zasiłek stały był świadczeniem przyznawanym również rodzicom zastępczym, którzy rezygnowali z pracy zawodowej lub nie podejmowali pracy zarobkowej z tego powodu, że niepełnosprawne dziecko, nad którym sprawowali opiekę, wymagało stałej pielęgnacji. Ta regulacja, w powiązaniu ze świadczeniem w postaci opłacania składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe dla osób pobierających zasiłek stały, tworzyła dla rodziców zastępczych stabilne warunki sprawowania opieki nad dzieckiem, bez obawy, że rezygnując z pracy zawodowej, będą pozbawieni świadczeń pomocowych, a po osiągnięciu wieku emerytalnego nie będą mogli korzystać z zabezpieczenia społecznego.

Art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie przewiduje prawa rodziców zastępczych spokrewnionych z dzieckiem do świadczenia pielęgnacyjnego, zaś art. 58 ust. 1 ustawy ustanowił ponadroczny okres przejściowy, umożliwiający im dostosowanie się do nowej sytuacji. Prokurator stwierdził, że ustanowienie takiego okresu nie może przemawiać za konstytucyjnością pozbawienia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodziców zastępczych pobierających zasiłek stały na podstawie ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. Krewni dziecka niepełnosprawnego, którzy ustanowieni zostali jego rodziną zastępczą pod rządami ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. i na jej podstawie nabyli prawo do zasiłku stałego, mieli prawo oczekiwać, że prawo do tego świadczenia zachowają do czasu ustania funkcji rodziny zastępczej.

Prokurator nie podzielił zarzutów niekonstytucyjności art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Stwierdził, że przepis ten nie określa kręgu podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. Kręgu podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego dotyczy bowiem zakwestionowany w pytaniu prawnym art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b określa sytuację, w której podmiotom wymienionym w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, tj. rodzicom i opiekunom faktycznym dziecka, nie przysługuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Zarzuty więc skierowane zostały przez sąd wobec niewłaściwego przepisu, zaś przedstawiona w pytaniu prawnym argumentacja nie jest wystarczająca dla obalenia domniemania konstytucyjności art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych.

II

Na rozprawie stawili się przedstawiciel Sejmu oraz przedstawiciel Prokuratora Generalnego. W imieniu sądu pytającego nikt się nie stawił.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko zajęte w piśmie Marszałka Sejmu. Podkreślił przy tym, że konwersja zasiłku stałego w świadczenie pielęgnacyjne naruszyła zasadę zaufania obywateli do państwa.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał pisemne stanowisko w sprawie niekonstytucyjności art. 17 ust. 1 i art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zmodyfikował natomiast stanowisko w sprawie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b, wnosząc o uznanie niezgodności tego przepisu z Konstytucją, w zakresie, w jakim odnosi się do rodzin zastępczych spokrewnionych. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego powiedział, że zmiana stanowiska jest podyktowana wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2008 r. (sygn. P 27/07). Orzeczenie to zmieniło bowiem znaczenie kwestionowanego przepisu. Zdaniem przedstawiciela Prokuratora Generalnego, przed 18 lipca 2008 r., art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych mógł być stosowany jako wyjątek od art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych wówczas, gdy rodzice zastępczy ubiegali się o przysposobienie dziecka. Po wyroku o sygn. P 27/07 mogą się pojawić sytuacje inne niż wyżej wymieniona.

Następnie, odpowiadając na pytania Trybunału Konstytucyjnego, uczestnicy postępowania zgodnie przyjęli, że przedmiotem zaskarżenia w rozpatrywanym pytaniu prawnym jest norma wynikająca z art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, od którego odprowadza się składkę na ubezpieczenie społeczne, osobie, która rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki, o jakiej mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy, nad innym niż jej dziecko, niepełnosprawnym, niepełnoletnim członkiem rodziny, dla którego stanowi rodzinę zastępczą spokrewnioną i wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny.

Przedstawiciel Sejmu potwierdził, że art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych narusza prawa nabyte, przez to, że osoby, którym przysługiwał zasiłek stały, miały prawo oczekiwać, że będą otrzymywać to samo świadczenie, nazwane w nowej regulacji świadczeniem pielęgnacyjnym.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego przyznał, że art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych ma charakter gwarancyjny. Wskazał, że celem tego przepisu była ochrona praw nabytych. Zdaniem Prokuratora Generalnego sama ta regulacja nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. W ramach polityki społecznej państwa ustawodawca może dokonywać zmian prawa. Jego obowiązkiem jest jednak uwzględnianie wartości konstytucyjnych. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zaznaczył, że sąd pytający zaskarżył kwestionowaną regulację dwutorowo – z jednej strony został zakwestionowany przepis materialnoprawny (art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych), z drugiej – przepis przejściowy (art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Takie samo stanowisko jak przedstawiciel Prokuratora Generalnego zajął przedstawiciel Sejmu. Wniosek o uznanie art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych za niekonstytucyjny uzasadnili oni ponadto wymogiem zachowania ostrożności procesowej.

Jako główny problem w rozpatrywanej sprawie uczestnicy postępowania wskazali pominięcie wśród podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego osób, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, a które zostały ustanowione rodziną zastępczą.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność pytania prawnego.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), 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. Pytanie prawne jest instytucją konkretnej kontroli prawa, podejmowanej w związku ze stosowaniem aktu normatywnego w indywidualnej sprawie. Istotną cechą pytania prawnego jest jego ścisły związek z toczącym się postępowaniem w indywidualnej sprawie. Przedmiotem pytania jest zatem zawsze wątpliwość, która wystąpiła w toku konkretnego postępowania. Wymaganie powiązania pytania prawnego z tym postępowaniem ma charakter bezwzględny.

Przesłanka podmiotowa pytania prawnego polega na tym, że z pytaniem może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego sąd, przez co należy rozumieć wszystkie sądy (składy orzekające) w zakresie, wskazanym w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny pełni tu rolę subsydiarną względem tego sądu, w tym sensie, że orzeka dopiero wówczas, gdy

sąd dokona oceny konstytucyjności danego aktu normatywnego i dojdzie do przekonania, że jest on niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową czy ustawą (por. A. Wasilewski, *Przedstawianie pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sądy (art. 193 Konstytucji RP)*, „Państwo i Prawo” z. 8/1999, s. 29).

Przedmiotem pytania prawnego (przesłanka przedmiotowa) musi być przepis, którego zgodność z określonym wzorcem wpływa na treść rozstrzygnięcia przez sąd konkretnej sprawy (por. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14). Nie może to być akt normatywny, który nie ma bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia w rozpatrywanej przez sąd sprawie i który nie będzie podstawą rozstrzygnięcia.

Przesłanką funkcjonalną pytania prawnego jest jego relewancja. Trybunał Konstytucyjny przyjmując pytanie prawne do rozpoznania powinien zbadać, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. To znaczy, że musi istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem toczącej się przed sądem pytającym sprawy. Zadaniem sądu pytającego jest wykazanie tej zależności (por. np. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; z 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; z 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57 oraz wyrok z 30 maja 2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53).

Pytanie prawne nie może być oderwane od przedmiotu rozpoznania w konkretnej sprawie toczącej się przed sądem pytającym. Kontrola ta ma charakter incydentalny. Jest możliwa jedynie w takim zakresie, w jakim od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Może ono dotyczyć wyłącznie problemu hierarchicznej zgodności aktu normatywnego, na podstawie którego orzeka sąd.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że pytanie prawne nie może być traktowane jako środek służący do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie ma jednoznacznej interpretacji w praktyce ich stosowania. Trybunał Konstytucyjny nie może też rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości (por. K. Kolasieński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” z. 9/2001, s. 25).

Jeżeli wątpliwości sądu co do zgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją mogą być usunięte w drodze wykładni, albo w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy lub inny akt normatywny, to pytanie prawne jest niedopuszczalne. Sądy, na podstawie art. 8 Konstytucji, mogą bezpośrednio stosować ustawę zasadniczą. Powinny zatem dokonywać wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją (zob. np. postanowienia: z 29 listopada 2001 r., sygn. P 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 268; z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03; z 30 maja 2005 r., sygn. P 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 60). Gdy te zabiegi zakończą się niepowodzeniem, dopiero wówczas powstaje możliwość przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego.

Pytanie prawne musi spełniać wymogi pisma procesowego, zgodnie z art. 32 ustawy o TK. W pytaniu należy wyraźnie określić zarzut niezgodności z Konstytucją, wskazać przedmiot i wzorce kontroli. Ponadto pytanie prawne musi być uzasadnione. Sąd pytający musi również wykazać relewancję pytania prawnego, a więc uzasadnić, że w jakim zakresie odpowiedź na nie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Sąd pytający powinien wyczerpująco przekazać rozważania prawne tak, by należycie uzasadnić sformułowane zarzuty. W piśmie procesowym należy również wymienić organ, przed którym toczy się postępowanie i oznaczyć sprawę.

W niniejszej sprawie sąd pytający wykazuje relewancję pytania prawnego. Stwierdza bowiem, że w wypadku orzeczenia przez Trybunał niezgodności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją i Konwencją o prawach dziecka, przyjętą przez Zgromadzenie

Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.; dalej: Konwencja o prawach dziecka) sąd administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję, gdyż pojawił się przesłanka wznowienia postępowania wynikająca z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie niekonstytucyjności podstawy prawnej decyzji. Nie będzie możliwe uchylenie takiej decyzji bez wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Zatem odpowiedź Trybunału Konstytucyjnego ma bezpośredni związek z rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed sądem pytającym. Pytanie prawne nadaje się do merytorycznego rozpoznania przez Trybunał.

2. Problem konstytucyjny.

Przedstawione przez sąd pytający z Gdańska pytanie dotyczy kilku problemów konstytucyjnych. Sąd pytający zauważa, że norma wynikająca z kwestionowanego art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych) narusza zasadę równości w realizacji prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez to, że rodziny naturalne traktuje się w odmienny sposób niż rodziny zastępcze. Ma to szczególnie znaczenie w wypadku rodzin zastępczych spokrewnionych, którymi nierzadko są osoby, na których ciąży obowiązek alimentacyjny wobec podopiecznego. Regulacja ta może naruszać również zasadę ochrony rodziny (art. 18 Konstytucji) oraz być sprzeczna z obowiązkiem państwa prowadzenia polityki uwzględniającej dobro rodziny (art. 71 Konstytucji).

Sąd pytający kwestionuje też regulację intertemporalną zawartą w art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych przez to, że dochodzi do ingerencji w prawa nabyte, a zasilek stały jest zastąpiony świadczeniem pielęgnacyjnym. Jest to sprzeczne z zasadą ochrony rodziny. Zachodzi więc przypuszczenie, że zostały naruszone zasady demokratycznego państwa prawnego.

Należy zauważyć, że sąd pytający kwestionuje normę, wynikającą z kilku jednostek redakcyjnych. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny wypowie się w swoim orzeczeniu o normie wynikającej z art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych związanej ze sprawą zawisłą przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gdańsku, nie zaś o poszczególnych jednostkach redakcyjnych, z których ta norma wynika.

3. Istota świadczenia pielęgnacyjnego.

Zgodnie z przepisami ustawy o świadczeniach rodzinnych, świadczenie pielęgnacyjne przysługuje z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki nad dzieckiem. Prawo do świadczenia przysługuje osobie sprawującej opiekę nad inną osobą (dzieckiem) i jest uzależnione od dochodu na członka rodziny.

Podmiotami uprawnionymi są matka, ojciec dziecka albo opiekun faktyczny dziecka (czyli zgodnie z definicją ustawy – osoba, która wystąpiła do sądu rodzinnego z wnioskiem o przysposobienie), jeżeli nie podejmuje pracy zarobkowej albo rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki: a) nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami konieczności stałej lub długotrwałej opieki albo pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji albo b) nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Przez uprawnionego należy rozumieć osobę, która nie podejmuje pracy zarobkowej albo rezygnuje z pracy zarobkowej. Chodzi o opiekę stałą lub długotrwałą świadczoną przez matkę, ojca albo opiekuna faktycznego nad dzieckiem niepełnosprawnym. Osoba sprawująca długotrwałą

opiekę lub niosąca długotrwałą pomoc dziecku niepełnosprawnemu przez tę niepełnosprawność jest zmuszona do rezygnacji z pracy zarobkowej, mimo istniejących na rynku miejsc pracy i zdolności oraz gotowości podjęcia zatrudnienia. Osoba uprawniona musi być bezrobotna z własnego wyboru; nie może być podmiotem, który nie jest w stanie poradzić sobie na rynku pracy. Ponadto przesłanki do nabycia świadczenia pielęgnacyjnego obejmują nieprzekroczenie granicy kryterium dochodowego.

Świadczenie przestaje przysługiwać z chwilą utraty statusu osoby rezygnującej z zatrudnienia z powodów i na zasadach określonych w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz w razie zaistnienia jednej z negatywnych przesłanek przysługiwania świadczenia. Prawne przeszkody w nabyciu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego są uregulowane w art. 17 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Świadczenie nie przysługuje, gdy osoba uprawniona ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty socjalnej, zasiłku stałego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego. Wynika to z zasady rozłączności pomocy świadczenia pielęgnacyjnego i innych świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Przyznanie jednego z tych praw z ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, pomocy społecznej lub zabezpieczenia bezrobotnych w wieku przedemerytalnym, o ile nastąpiło w drodze ostatecznej decyzji właściwego organu, jest przyczyną nieprzysługiwania świadczenia pielęgnacyjnego. Rezygnacja z zatrudnienia musi wynikać ze świadomej decyzji opiekuna, a nie z pozostającej poza jego wolą niezdolności do pracy w znaczeniu prawa ubezpieczeń społecznych.

Przesłanki nieprzyznania świadczenia pielęgnacyjnego mają charakter rozłączny. Już zaistnienie jednej z nich przesądza o prawnej przeszkodzie przysługiwania prawa. Świadczenia pielęgnacyjne nie przysługują, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim. Szczególną przesłankę ustanawia art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b, w którym postanowiono, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki została umieszczona w rodzinie zastępczej albo w związku z koniecznością kształcenia, rewalidacji lub rehabilitacji w placówce zapewniającej całodobową opiekę przez co najmniej 5 dni w tygodniu, z wyjątkiem zakładów opieki zdrowotnej. Umieszczenie podopiecznego w rodzinie zastępczej, czy to na podstawie umowy z właściwym starostą, czy na podstawie orzeczenia sądu rodzinnego, skutkuje utratą tytułu do świadczenia pielęgnacyjnego przez dotychczasowego opiekuna. Inne przesłanki to posiadanie ustalonego prawa do wcześniejszej emerytury na to dziecko oraz jeżeli osoba w rodzinie ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego albo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub inne dziecko w rodzinie.

Zasadą jest, że jedno świadczenie pielęgnacyjne przypada na jedną rodzinę. Ma to związek z tym, że takie świadczenie jest skierowane na zastąpienie pracy zarobkowej, a nie konkretnie na dziecko. Należy zwrócić uwagę na to, że instytucja, jaką jest świadczenie pielęgnacyjne stanowi pomoc dla osoby opiekującej się niepełnosprawnym dzieckiem. Pośrednio ta regulacja służy dobru dziecka, które ma możliwość stałej opieki bliskiej osoby i stałego z nią kontaktu.

Ze względu na zarzuty sądu pytającego, Trybunał Konstytucyjny postanowił zbadać, jaka jest różnica w statusie rodziny zastępczej w porównaniu z rodziną naturalną i czy wprowadzone wyłączenie stanowi dyskryminację, przez co naruszałoby zasadę równości i konstytucyjne standardy ochrony rodziny.

4. Pomoc dla rodzin zastępczych a świadczenie pielęgnacyjne.

4.1. Status prawny rodzin zastępczych.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych wyłącza możliwość uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez rodzinę zastępczą. Zdaniem sądu pytającego taka regulacja stanowi dyskryminację tej formy rodziny w stosunku do rodziny naturalnej. Problem podniesiony w

pytaniu prawnym dotyczy jednak bardziej szczegółowej kwestii – a mianowicie możliwości skorzystania ze świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy osobą rezygnującą z pracy jest podmiot, na którym ciąży obowiązek alimentacyjny względem tego, dla kogo jest on ustanowiony rodziną zastępczą. Podmiot ten jest: 1) rodziną zastępczą spokrewnioną oraz 2) ma obowiązek alimentacyjny. W takim wypadku rezygnacja z zatrudnienia w celu opieki nad niepełnosprawnym nie powoduje przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Rodzina zastępcza jest formą pieczy zastępczej. Jest to więc piecza nad dzieckiem przebywającym poza swym środowiskiem rodzinnym lub na takim, które za względu na własne dobro nie może przebywać w tym środowisku. Piecza zastępcza ma mieć charakter tymczasowy. Wynika to z przyjętego założenia, że ma ona charakter subsydiarny wobec pieczy rodziców naturalnych. Należy bowiem zmierzać do przywrócenia dziecku rodziny. Tymczasowy charakter rodzin zastępczych ma na celu odbudowanie stabilności rodzin naturalnych. W tych wypadkach, w których mimo wysiłków nie da się przywrócić dziecka jego rodzicom, lub też w sytuacji, gdy od początku wiadomo, że osiągnięcie tego celu jest niemożliwe, należy podjąć próbę stworzenia dziecku zastępczego środowiska rodzinnego o charakterze trwałym, czyli takiego, w którym będzie mogło ono przebywać do osiągnięcia dorosłości.

Od 2000 r. rozpoczęto w Polsce budowanie systemu opieki nad rodziną i dzieckiem, przekazując materię dotyczącą pieczy zastępczej, w tym rodzin zastępczych, z resortu oświaty do struktur pomocy społecznej. Wcześniej nie rozumiano konieczności wspierania zarówno dziecka, jak i jego rodziny i nie wypracowano w związku z tym odpowiednich metod wspierania rodzin zastępczych jako instytucji pieczy zastępczej.

Kwestię tę uregulowano zgodnie z poglądem, że w pomocy społecznej należy uwzględniać konstytucyjną zasadę pomocniczości. W omawianym wypadku znaczy to, że społeczeństwo nie powinno przejmować zadań rodziców, z przypisanych im naturalnie zadań. Wsparcie powinno być udzielane wówczas, gdy dana osoba lub rodzina nie jest w stanie sama sobie poradzić. Pomoc musi zmierzać ku usamodzielnieniu się adresata pomocy – zatem rodzina niewydolna wychowawczo powinna dostać wsparcie, żeby stać się w pełni wydolną. Pomoc powinna trwać do tego momentu, aż rodzina będzie mogła spełniać swe funkcje samodzielnie.

Kiedy pojawi się konieczność umieszczenia dziecka poza rodziną, głównym celem tego przedsięwzięcia powinno być stworzenie sytuacji umożliwiającej dziecku powrót do jego rodziców. Jednym z warunków osiągnięcia tego celu jest zapewnienie dzieciom zabranym czasowo rodzicom rodzinnym form pieczy, przy jednoczesnym umożliwieniu styczności z własnymi rodzicami. Jedynie wtedy, gdy pomimo udzielonego wsparcia postawa rodziców wyklucza powrót dziecka do rodziny, można je umieścić w instytucji pieczy zastępczej o charakterze trwałym. W takim wypadku należy się kierować dobrem dziecka, co wynika ze standardów konstytucyjnych i międzynarodowych (por. art. 2 Konwencji o prawach dziecka).

Z definicji pomocy społecznej, zawartej w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej), wynika, że instytucje sprawujące pieczę zastępczą, także rodziny zastępcze, jako należące do pomocy społecznej, mają służyć wspieraniu rodziny naturalnej dziecka. Rodzina naturalna musi podjąć aktywność, by zmienić swoją trudną sytuację życiową, z powodu której konieczne było umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej. Rodzina zastępcza jest więc elementem systemu wsparcia rodziny naturalnej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą

być natomiast traktowane odmiennie. Ocenę każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi poprzedzić zbadanie sytuacji prawnej podmiotów i przeanalizowanie ich cech wspólnych i cech różniących (por. uzasadnienie wyroku z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych może więc być uznane za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli narusza zasadę sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie (por. np. wyroki TK: z 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70 oraz z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, s. 243-244).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarówno rodzina naturalna jak i rodzina zastępcza są podmiotami zobowiązanymi do pieczy nad dzieckiem. W razie rezygnacji z pracy zarobkowej ze względu na konieczność opiekowania się niepełnosprawnym dzieckiem sytuacja rodziców naturalnych i zastępczych jest taka sama. Różnicowanie ich pozycji w tym zakresie jest przejawem naruszenia zasady równości.

4.2. Pomoc pieniężna dla rodzin zastępczych.

Dla porządku należy zauważyć, że rodziny zastępcze otrzymują wsparcie, którego nie ma rodzina naturalna. Rodziny zastępcze otrzymują świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka, któremu zapewniono taką pieczę zastępczej. Ponadto rodziny zastępcze zawodowe mogą otrzymać dodatkowe wynagrodzenie.

Podczas ustalania pomocy dla rodzin zastępczych ważną kwestią jest zdefiniowanie dochodu dziecka. Zgodnie z art. 6 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej na dochód składają się: kwota otrzymanej renty wraz z dodatkiem dla sierot zupełnych, zasiłek pielęgnacyjny, dodatek pielęgnacyjny, otrzymywane alimenty oraz kwota odpowiadająca dochodom uzyskiwanym z majątku dziecka. Rodzina zastępcza może również na podstawie przepisów (art. 78 ustawy o pomocy społecznej) uzyskać świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania dziecka niepełnosprawnego.

Rodziny zastępcze dzielą się na spokrewnione z dzieckiem, niespokrewnione z dzieckiem i zawodowe niespokrewnione z dzieckiem (wielodzietne, specjalistyczne, o charakterze pogotowia rodzinnego). Różnica między rodzinami zastępczymi spokrewnionymi i niespokrewnionymi znajduje wyraz jedynie w tym, że rodziny zastępcze niespokrewnione otrzymują zwiększoną o 10% podstawy pomoc pieniężną na częściowe pokrycie utrzymania dziecka. Jedynie osoby niespokrewnione z dzieckiem mogą być dla dziecka zawodową rodziną zastępczą. W zależności od tego, czy rodzina zastępcza jest spokrewniona z dzieckiem, czy nie, uczestniczy w innych rodzajach szkoleń.

Wszystkie rodzaje rodzin zastępczych są objęte pomocą na częściowe pokrycie kosztów utrzymania każdego umieszczonego w nich dziecka. Ustawodawca, zapewniając pomoc na częściowe pokrycie potrzeb dziecka, wskazuje, że rodzina zastępcza, decydując się na objęcie pieczy nad dzieckiem, powinna mieć na uwadze, że może zaistnieć konieczność, w granicach nieobjętych świadczeniami, partycypowania w kosztach jego utrzymania. Dzieci niepełnosprawne umieszczone w takich rodzinach są traktowane w sposób preferencyjny.

Rodziców biologicznych mających trudności wychowawcze wspiera się przez okresowe umieszczenie ich dziecka w rodzinie zastępczej. Ma to być pomoc na stworzenie warunków do powrotu dziecka do rodziców. Pomoc ta ma prowadzić do reintegracji rodziny.

Służy temu włączenie rodziców w oddziaływania wychowawcze wobec dziecka, a także akcentowanie ich odpowiedzialności ekonomicznej za dziecko.

4.3. Realizacja obowiązku alimentacyjnego w rodzinie zastępczej.

Problem pojawia się, gdy dana osoba, stanowiąca rodzinę zastępczą, jest zmuszona do zrezygnowania z pracy, żeby opiekować się niepełnosprawnym dzieckiem. Podobna kwestia była już przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w wyroku z 15 listopada 2006 r., sygn. P 23/05 (OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 151). Wówczas Trybunał stwierdził, że choć zasiłek stały nominalnie przysługiwał opiekunowi, to korzyść czerpał z niego podopieczny, który dzięki zasiłkowi miał zapewnioną opiekę osoby bliskiej. Takie rozwiązanie było też korzystne dla państwa, które zapewniając osobie potrzebującej pomocy opiekę członka rodziny, nie musiało organizować tejże opieki w innych formach.

W sprawie o sygn. P 23/05 Trybunał zauważył, że skoro członek najbliższej rodziny wywiązuje się ze swych obowiązków wobec chorego krewnego, a wymaga to od niego rezygnacji z zarobkowania, to powinien w tych działaniach otrzymać odpowiednie wsparcie państwa. Przyznanie tylko rodzicom naturalnym prawa do zasiłku stałego narusza konstytucyjną zasadę równości, a także zasadę sprawiedliwości społecznej (pojmowaną nie w aspekcie socjalno-ekonomicznym), lecz odnoszoną również do społecznego poczucia sprawiedliwości, które w demokratycznym państwie prawnym nie powinno być przez ustawodawcę ignorowane (art. 2 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny uznał, że taka regulacja godzi też w konstytucyjne nakazy ochrony rodziny i opieki nad rodziną w ogólności (art. 18 Konstytucji) oraz szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 Konstytucji).

Art. 71 ust. 1 Konstytucji, podany w pytaniu prawnym jako wzorzec kontroli, nakłada na państwo obowiązek uwzględnienia dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej. Na podstawie tego przepisu jednostka nie ma indywidualnych roszczeń wobec państwa. Nie znaczy to jednak, że regulacja ta nie ma znaczenia. Naruszenie konstytucyjnego przepisu o zadaniach polityki państwa może bowiem nastąpić, gdy ustawodawca niewłaściwie zinterpretował przepis Konstytucji, który wyznacza cel czy zadanie władzy publicznej (por. wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54). Konstytucja nie wskazuje szczególnych środków w zakresie prowadzenia polityki prorodzinnej. Mimo że beneficjentem jest rodzina, nie znaczy to jednak, że państwo ma wyręczać rodzinę w jej zadaniach. Ochrona rodziny nie sięga bowiem tak daleko, żeby państwo mogło zwolnić osoby odpowiedzialne za jej sytuację od obowiązku troski i starań o utrzymanie rodziny. Rola państwa jest zatem pomocnicza i komplementarna (por. T. Smoczyński, *Rodzina i prawo w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” z. 11-12/1997, s. 191-192).

Należy zauważyć, że świadczenie pielęgnacyjne jest subsydiarną formą pomocy rodzinie. Dobrowolność rezygnacji z pracy zarobkowej wskazuje na to, że instytucja ta jest wyrazem realizacji zasady pomocniczości.

W omawianym wypadku relewantnymi cechami wspólnymi opiekunów są: 1) sprawowanie opieki nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji, 2) niepodejmowanie z tego powodu pracy i 3) osiąganie przez rodzinę niskich dochodów. Odmowa wsparcia osobom bliskim podważa racjonalność ustawodawcy i jest sprzeczna z wymogami wynikającymi z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

W związku z tym norma wynikająca z art. 17 ust. 1 oraz art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim wyłącza możliwość uzyskania zasiłku przez rodzinę zastępczą, na której jednocześnie ciąży obowiązek alimentacyjny, stanowi naruszenie zasady równości i jest niezgodna ze konstytucyjnymi standardami ochrony rodziny wynikającymi z art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

5. Wzorce kontroli wynikające z Konwencji o prawach dziecka.

Sąd pytający jako wzorce kontroli podaje w niniejszej sprawie także art. 20 i art. 23 Konwencji o prawach dziecka. Zgodnie z art. 20 dziecko pozbawione czasowo lub na stałe swego środowiska rodzinnego lub gdy ze względu na swoje dobro nie może pozostawać w tym środowisku, będzie miało prawo do specjalnej ochrony i pomocy ze strony państwa. Piecza zastępcza ma być uregulowana zgodnie z prawem wewnętrznym. Z tą regulacją wiąże się art. 23 Konwencji o prawach dziecka, którego główną treścią jest to, że dziecko psychicznie lub fizycznie niepełnosprawne powinno mieć zapewnioną pełnię normalnego życia w warunkach gwarantujących mu godność, umożliwiających osiągnięcie niezależności oraz ułatwiających aktywne uczestnictwo dziecka w życiu społeczeństwa. W związku z tym strony Konwencji muszą uznać prawo dziecka niepełnosprawnego do szczególnej troski, a także zapewnić, stosownie do dostępnych środków, rozszerzenie pomocy udzielanej uprawnionym do niej dzieciom oraz osobom odpowiedzialnym za opiekę nad nimi. Pomoc taka, stosowna do warunków dziecka oraz sytuacji rodziców lub innych osób, które się nim opiekują, ma być udzielana na wniosek tych osób.

Mając na uwadze to, że świadczenie pielęgnacyjne jest przeznaczone dla osoby, która się zajmuje dzieckiem, i nie dotyczy bezpośrednio pomocy dziecku, lecz jedynie pośrednio wpływa na jakość jego życia, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przywołane w *petitum* pytania prawnego wzorce z Konwencji o prawach dziecka są nieadekwatne.

6. Ingerencja art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych w prawa nabyte.

6.1. Treść przepisu intertemporalnego dotyczącego zasiłku stałego.

W omawianej sprawie sąd pytający podniósł ponadto, że art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych narusza zasadę ochrony praw nabytych, ponieważ pozbawia prawa do zasiłku stałego, którego odpowiednikiem w nowej ustawie jest świadczenie pielęgnacyjne.

Osoby rezygnujące z zatrudnienia, zgodnie z warunkami wskazanymi w art. 27 ust. 1 i 3 w ustawie z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej z 1990 r.) mogły tak ułożyć swoje sprawy, aby zając się niepełnosprawnym dzieckiem, nie tracąc uprawnień emerytalnych. Podmioty stanowiące rodzinę zastępczą miały prawo oczekiwać, że w związku z nabyciem zasiłku stałego, zachowają nadal przyznane świadczenia.

Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć, że świadczenie pielęgnacyjne zastąpiło zasiłek stały przewidziany w ustawie o pomocy społecznej z 1990 r. W celu zapewnienia możliwości przejścia ze starej do nowej regulacji ustawodawca ustanowił przepis przejściowy. Artykuł 58 ustawy o świadczeniach rodzinnych uregulował szczególne zasady nabywania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, z pominięciem warunków materialnoprawnych w kształcie przewidzianym w art. 17 tej ustawy. Do świadczenia pielęgnacyjnego uprawnione zostały także te osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych korzystały ze świadczeń pomocy społecznej i spełniły dwa kwalifikowane dodatkowe warunki. Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego 1 maja 2004 r. nabywały osoby, którym wcześniej przysługiwał zasiłek stały na podstawie ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. Dziecko wymagające pielęgnacji w stopniu uprawniającym jej opiekuna do zasiłku stałego z pomocy społecznej powinno przy tym legitymować się kwalifikowanym orzeczeniem o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności, w którym orzekający zespół ustalił wskazania wymienione w art. 6b ust. 3 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92). Wskazaniami tymi są konieczność stałej lub długotrwałej opieki bądź pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej

egzystencji albo konieczność stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

Konieczność spełnienia warunków określonych w dotychczasowych przepisach odnieść należy do dotychczasowych warunków przysługiwania prawa, które swoją nazwą odpowiada prawu ustalonym na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wcześniejsze przepisy nie przewidywały świadczenia o nazwie świadczenie pielęgnacyjne. Artykuł 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych uregulował możliwość dalszego legalnego przysługiwania prawa do zasiłku stałego z pomocy społecznej. 1 maja 2004 r. art. 27 ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. stał się przepisem zawierającym dotychczasowe zasady nabywania prawa, od którego zależy uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego. Jeśli w obrocie prawnym w niezakłócony sposób funkcjonuje decyzja organu pomocy społecznej przyznająca prawo do zasiłku stałego, należy domniemywać spełnienie warunków w sprawie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Następcze wzruszenie decyzji przyznającej zasiłek stały może doprowadzić do eliminacji decyzji ustalającej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na skutek niespełnienia dotychczasowych warunków korzystania z zasiłku stałego.

6.2. Ochrona praw nabytych.

W związku z wcześniej poczynionymi uwagami Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć, że zasada ochrony praw nabytych ma ukształtowane znaczenie. U jej podstaw znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienie jej racjonalnego planowania przyszłych działań. Już w 1989 r., a więc długo przed uchwaleniem Konstytucji z 1997 r., Trybunał Konstytucyjny szeroko wypowiedział się na ten temat (por. orzeczenie z 4 października 1989 r., sygn. K. 3/88, OTK w latach 1986-1995/t. II). Swoje stanowisko podtrzymał wraz z wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Odnosząc się do zasady demokratycznego państwa prawnego Trybunał wielokrotnie wskazywał, że: 1) ochrona praw nabytych dotyczy zarówno praw podmiotowych prywatnych, jak i publicznych praw podmiotowych, a także ich ekspektatyw, 2) źródłem tych praw jest ustawa, ale są one funkcjonalnie związane z prawami gwarantowanymi przez Konstytucję, gdyż stanowią realizację tych praw, 3) do naruszenia zasady ochrony praw nabytych dochodzi, gdy pozbawia się jednostkę dotychczasowego prawa podmiotowego w drodze uchylenia lub zmiany ustawy, a także przez jego ograniczenie, które naruszy istotę tego prawa; 4) zasada ochrony praw nabytych nie oznacza, że prawa te są niezmiennie; ustawodawca ma pewną swobodę w zakresie kształtowania treści danego prawa. Dopuszczalne zmiany czy ograniczenia, a czasem również pozbawienie prawa podmiotowego jest możliwe z uwagi na realizację innych ważnych wartości. Może ono być dokonane jedynie w niezbędnym zakresie i pod warunkiem wyrównania praw utraconych (por. wyrok z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114, wyrok z 30 marca 2005 r., sygn. K 19/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 28).

W omawianej sprawie doszło do ingerencji w prawa nabyte. Ustanowienie ponadrocznego okresu *vacatio legis* nie jest wystarczającym argumentem, przemawiającym za konstytucyjnością art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ustawodawca odebrał bowiem rodzinom zastępczym pobierającym na podstawie ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Jest to regulacja niezgodna z art. 2 i art. 18 Konstytucji przez to, że naruszone zostało zaufanie obywateli do państwa i do tworzonego prawa. Rodzice zastępczy spokrewnieni mieli zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa, ułożyli sobie życie zawodowe i rodzinne stosownie do niego i mieli prawo oczekiwać ciągłości przyznanego świadczenia. Regulacja ta nie służy ochronie konstytucyjnych wartości, jakimi są ochrona rodziny i opieka nad rodziną.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że skoro zaskarżenie kwestionowanej regulacji nastąpiło dwutorowo, to oprócz uznania niekonstytucyjności art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych, należy stwierdzić niekonstytucyjność art. 58 ust. 1 tej ustawy, w zakresie wskazanym w pytaniu prawnym.

7. Skutki wyroku.

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność normy zrekonstruowanej z art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim wyłączo możliwość uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez rodziny zastępcze spokrewnione. Trybunał wypowiedział się zatem o normie jedynie w zakresie przedstawionym w pytaniu prawnym.

Do organów stosujących przepisy o świadczeniu pielęgnacyjnym należeć będzie ocena skutków stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonej normy, w konfrontacji z innymi przesłankami określającymi prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Ocena wpływu wyroku Trybunału Konstytucyjnego na możliwość przyznania świadczenia pielęgnacyjnego również należy do organów stosujących prawo.

Poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego pozostaje kwestia przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego pozostałym formom rodzin zastępczych. Rozstrzygnięcie w tej sprawie stanowiłoby bowiem wyjście poza zakres rozpatrywanego pytania prawnego.

Ze względu na powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Mirosława Granata
do punktu 2 wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 22 lipca 2008 r. w sprawie P 41/07

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do punktu 2 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 lipca 2008 r. w sprawie o sygn. P 41/07.

W wyroku o sygn. P 41/07 Trybunał Konstytucyjny orzekł w sprawie: 1) normy wynikającej z art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych, z której wynika, że osoby, zobowiązane do świadczenia alimentacyjnego, a stanowiące rodzinę zastępczą, nie mają prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, 2) normy intertemporalnej, która ograniczyła pobieranie świadczenia pielęgnacyjnego przez podmioty, którym przysługiwało prawo do zasiłku stałego na podstawie ustawy o pomocy społecznej z 1990 r., tylko do 31 sierpnia 2005 r. (art. 58 ust. 1 tejże ustawy).

Zgadzam się z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego, zawartym w punkcie 1 sentencji. Nie aprobuję natomiast rozstrzygnięcia Trybunału dotyczącego art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych (punkt 2 sentencji) z następujących przyczyn:

1. Artykuł 58 ustawy o świadczeniach rodzinnych uregulował szczególne zasady nabywania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, pomijając warunki materialnoprawne w kształcie przewidzianym w art. 17 tej ustawy. Jest to przepis intertemporalny, którego celem było osłabienie dolegliwości związanych ze zmianą systemu świadczeń rodzinnych. W regulacji tej chodziło o dalsze legalne przysługiwanie prawa do zasiłku stałego z pomocy społecznej. 1 maja 2004 r. art. 27 ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. stał się przepisem zawierającym dotychczasowe zasady nabywania prawa, od którego zależy uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego. Takie świadczenie miało przysługiwać do 31 sierpnia 2005 r.

Za pomocą art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych ustawodawca stworzył dualizm przesłanek uprawniających do świadczenia pielęgnacyjnego: były to przesłanki wynikające z art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, niezależnie zaś od tego do 31 sierpnia 2005 r. obowiązywały również przesłanki wskazane w art. 27 ustawy o pomocy społecznej z 1990 r., dla osób, które już miały decyzję o przyznaniu zasiłku stałego.

Celem nowej regulacji było ograniczenie zakresu udzielanej pomocy. Ustawodawca, działając w zgodzie z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, w art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych przyznał więc prawo podmiotowe do świadczenia pielęgnacyjnego na zmienionych warunkach, ograniczone w czasie. Warunkiem korzystania ze świadczenia pielęgnacyjnego w zamian za zasiłek stały było uzyskanie przez uprawnionego stosownej decyzji administracyjnej przyznającej taki zasiłek na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów. Wygaśnięcie decyzji przyznającej zasiłek stały (art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.) nie spowodowało utraty świadczeń już przyznanych, które należą się nadal, ale pod nazwą „zasiłek pielęgnacyjny” i na podstawie decyzji wydanej (zamiast decyzji o zasiłku stałym, która uległa wygaszeniu) na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie reżimu prawnego dla zasiłków pielęgnacyjnych przyznawanych w trybie art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie zaś w trybie reżimu ogólnego zasiłków pielęgnacyjnych (art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Porównanie podstawowych elementów konstrukcyjnych zasiłku stałego (przyznawanego na podstawie ustawy o pomocy społecznej z 1990 r.) i świadczenia pielęgnacyjnego (z ustawy o świadczeniach rodzinnych) oraz warunków nabywania praw do tych świadczeń i ich wysokości prowadzi do wniosku, że po 1 maja 2004 r. zmienił się krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania wskazanego świadczenia z zakresu pomocy społecznej (co miało związek ze zmianą koncepcji przyznawania zasiłków i świadczeń). Na gruncie przepisów ustawy o pomocy społecznej z 1990 r., uprawnione do świadczeń były osoby zdolne do pracy, lecz niepozostające w zatrudnieniu ze względu na konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji. W myśl regulacji art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, uprawnionymi do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego są matka lub ojciec, opiekun faktyczny albo opiekun prawny, jeżeli nie podejmują zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub rezygnują z nich w celu sprawowania opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym. Zostały również zmienione zasady określania kryterium dochodowego, od którego spełnienia uzależnione jest nabycie prawa do świadczeń z pomocy społecznej. Nowa regulacja była ingerencją ustawodawcy w ukształtowany system pomocy społecznej. Nie każda jednak zmiana stanu prawnego stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego i wynikających z niej innych zasad.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje w swoim orzecznictwie, że zasada ochrony praw nabytych nie dopuszcza możliwości arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw przysługujących podmiotom występującym w obrocie. Nie można jednak absolutyzować ochrony praw nabytych, gdyż taki stan uniemożliwiłby wprowadzanie potrzebnych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych. Państwo ma prawo i obowiązek prowadzenia określonej polityki społecznej (także do dokonania zmian w systemie zasiłków i świadczeń z pomocy społecznej). Odpowiada to treści art. 71 ust. 1 Konstytucji. Ingerując w prawa nabyte, prawodawca powinien wprowadzić rozwiązania, które minimalizują negatywne skutki dla zainteresowanych i umożliwią im dostosowanie się do nowej sytuacji. Mają służyć temu, między innymi, instytucja nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis* czy stanowienie przepisów intertemporalnych (por. wyroki: z 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50 oraz z 2 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 89).

2. Artykuł 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie stanowi arbitralnej ingerencji w prawa nabyte. Warunki ingerencji w prawa nabyte w niniejszej sprawie są spełnione. Jest to przepis przejściowy, który gwarantował, że świadczenia już przyznane (zasiłek stały) nie zostaną automatycznie odebrane. Przepis przejściowy umożliwia przystosowanie się do nowej sytuacji oraz korzystanie z nowych form pomocy. Jednostka nie pozostaje bez środków do życia, a zadanie państwa dotyczące prowadzenia polityki uwzględniającej dobro rodziny jest realizowane. Prawodawca, przy uwzględnieniu wartości konstytucyjnych, dysponuje swobodą kształtowania systemu świadczeń z pomocy społecznej oraz świadczeń rodzinnych.

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowych orzeczeniach wydanych na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych barierę między reżimem prawnym „zasiłku stałego” a reżimem prawnym „świadczenia pielęgnacyjnego” osłabiał w sposób stopniowy (por. szczególnie wyrok z 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07). Taka interwencja sądu konstytucyjnego, w danym wypadku, może być skuteczniejszym narzędziem przejścia od jednego do drugiego reżimu świadczeń.

3. Art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych był przedmiotem wykładni praktycznej dokonywanej przez sam sąd pytający (Wojewódzki Sąd Administracyjny w

Gdańsku; dalej: WSA). W pytaniu prawnym z 8 marca 2005 r., sygn. P 15/04 (OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 21), WSA podkreślał wówczas właściwości gwarancyjne tej regulacji dla opiekunów, w konwersji uprawnień zasiłkowych przechodzenia od zasiłku stałego do świadczenia pielęgnacyjnego.

4. Zasada dalszego obowiązywania prawa, które formalnie zostało uchylone, sprawia, że obywatelowi nie grozi ryzyko, iż ustawodawca dokona niekorzystnej zmiany stanu prawnego, bo do powstałych już stosunków zastosowanie będą miały przepisy, na podstawie których te stosunki zostały ukształtowane. Wadą tej zasady jest to, że przez jakiś czas obowiązują w danym zakresie spraw dwie odmienne regulacje prawne. Wynikają stąd wątpliwości co to tego, jakie normy obowiązują i jaka jest ich treść. Powoduje to też nieuzasadnione różnicowanie podmiotów, które są odmiennie traktowane w prawie do świadczenia pielęgnacyjnego.

W związku z powyższym należy uznać, że art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, jako przepis przejściowy, miał charakter gwarancyjny. Zarazem nie utrzymywał stanu nierówności przez nieokreślony czas, lecz umożliwiał podmiotom uzyskującym zasiłek stały pobierać świadczenie pielęgnacyjne do 31 sierpnia 2005 r. Posługiwanie się przepisem przejściowym jest optymalną techniką zmiany prawa. Stwarza możliwość osiągnięcia równowagi między szanowaniem stanu bezpieczeństwa prawnego a nieodzownością dokonania zmiany prawa. Pozwala też sprostać wymaganiom równego traktowania wszystkich podmiotów podlegających stosunkom prawnym danego typu, bez względu na to, kiedy stosunki te zostały nawiązane. W ten sposób chronione jest zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z powyższych względów uznałem za niezbędne zgłoszenie zdania odrębnego do punktu 2 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 lipca 2008 r. w sprawie o sygn. P 41/07.