

68/7A/2004

**WYROK**

z dnia 21 lipca 2004 r.

**Sygn. akt K 16/03\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Adam Jamróz – przewodniczący  
Jerzy Ciemniowski  
Teresa Dębowska-Romanowska  
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska  
Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 lipca 2004 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze zm.) w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje wliczanie dodatków pielęgnacyjnych do dochodu przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy, i art. 6 ust. 6 pkt 1 powołanej ustawy z art. 2 i art. 32 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. Art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734, z 2002 r. Nr 216, poz. 1826 oraz z 2003 r. Nr 203, poz. 1966) jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.**

**UZASADNIENIE:**

**I**

1. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył 28 maja 2003 r. wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze zm.) w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje wliczanie dodatków pielęgnacyjnych do dochodu przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy, art. 6 ust. 6 pkt 1 powołanej ustawy z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich regulacja polegająca na wliczaniu dodatku pielęgnacyjnego do dochodu rodziny, na podstawie którego ustalane jest prawo i

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 30 lipca 2004 r. w Dz. U. Nr 169, poz. 1784.

wysokość dodatku mieszkaniowego, przy jednoczesnym braku wliczenia do powyższego dochodu zasiłku pielęgnacyjnego, stanowi naruszenie konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej. Według Rzecznika Praw Obywatelskich zasiłek pielęgnacyjny i dodatek pielęgnacyjny spełniają podobne cele i brak jest racjonalnego uzasadnienia, by – w sytuacji ustalania prawa do dodatku mieszkaniowego – w sposób odmienny traktować zasiłek pielęgnacyjny i dodatek pielęgnacyjny. Taka sytuacja prowadzi do dyskryminacji przy ubieganiu się o dodatki mieszkaniowe osób pobierających dodatki pielęgnacyjne.

Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje także rozwiązanie przyjęte w art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Regulacja przyjęta w powyższym przepisie powoduje, że najemca zajmujący lokal mieszkalny w mieszkaniowym zasobie gminy będzie miał w pełnej wysokości zaliczony czynsz do wydatków przyjmowanych dla obliczenia dodatku mieszkaniowego. Z kolei zaś osoby uprawnione zajmujące lokale mieszkalne poza tym zasobem mogą zaliczyć wydatki w tym zakresie tylko do wysokości czynszu, który obowiązywałby dla tych lokali, gdyby wchodziły one do zasobu mieszkaniowego gminy. Sytuacja taka powoduje uprzywilejowaną pozycję osób zajmujących lokale w mieszkaniowym zasobie gminy, gdyż z jednej strony uiszczają one czynsz na niekomercyjnych zasadach, a z drugiej strony całość wydatków z tytułu płaconego przez nie czynszu zaliczana jest dla celu obliczenia dodatku mieszkaniowego.

2. W piśmie z 20 października 2003 r. Prokurator Generalny przedstawił następujące stanowisko: przepis art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze zm.) w zakresie, w jakim nakazuje wliczanie dodatków pielęgnacyjnych do dochodu przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy, oraz przepis art. 6 ust. 6 pkt 1 powołanej ustawy – są zgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego regulacja polegająca na odmiennym potraktowaniu dodatku pielęgnacyjnego i zasiłku pielęgnacyjnego w kwestii ustalania prawa i wysokości dodatku mieszkaniowego wynika z różnic, które zachodzą pomiędzy tymi dwiema instytucjami. Dodatek pielęgnacyjny jest świadczeniem wypłacanym przy pobieraniu emerytury lub renty i finansowanym przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Natomiast zasiłek pielęgnacyjny jest świadczeniem z zaopatrzenia społecznego o charakterze samodzielnym i finansowanym z budżetu państwa. Ustawodawca przez niewyłączenie dodatku pielęgnacyjnego ze składników dochodu rodziny przy ustalaniu dodatku mieszkaniowego kwotę tę potraktował w taki sam sposób jak przychód z emerytury czy renty. Natomiast zasiłek pielęgnacyjny potraktowany został jako świadczenie podlegające wyłączeniu z dochodu rodzinnego.

Za bezzasadny Prokurator Generalny uznał także zarzut niezgodności art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Według Prokuratora Generalnego brak wyznaczenia limitu wydatków spowodowałby, że czynsz w wysokości wskazanej w umowie najmu, nawet w kwocie nadmiernej i wielokrotnie przekraczającej kwotę czynszu samorządowego, musiałby być uwzględniony w wydatkach i stanowiłby podstawę do dodatku mieszkaniowego. Ponadto Prokurator Generalny stwierdził, że kwestionowane unormowanie pozwala na dokonanie prognozy i ustalenie, jakie środki budżetowe powinny być zapewnione na wypłatę dodatków mieszkaniowych.

3. Pismem z 25 listopada 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich odniósł się do stanowiska Prokuratora Generalnego zawartego w piśmie z 20 października 2003 r. i podtrzymał swoje stanowisko przedstawione we wniosku z 28 maja 2003 r.

4. W imieniu Sejmu RP stanowisko w sprawie przedstawił w piśmie z 5 grudnia 2003 r. Marszałek Sejmu. W ocenie Marszałka Sejmu zarzut niezgodności art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze

zm.) w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje wliczanie dodatków pielęgnacyjnych do dochodu przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy, z art. 2 i art. 32 Konstytucji jest zasadny. Natomiast zarzut niezgodności art. 6 ust. 6 pkt 1 powołanej ustawy z art. 2 i art. 32 Konstytucji Marszałek Sejmu uznał za nieuzasadniony.

Zdaniem Marszałka Sejmu regulacja zawarta w art. 3 ust. 3 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych narusza konstytucyjne zasady równości oraz sprawiedliwości społecznej. W przeciwieństwie do zasiłku pielęgnacyjnego, który nie podlega wliczeniu do dochodu służącego do ustalenia uprawnienia do dodatku mieszkaniowego, dodatek pielęgnacyjny powiększa dochody osoby ubiegającej się o dodatek mieszkaniowy. Według Marszałka Sejmu taka sytuacja stanowi odstępstwo od zasady równego traktowania przy ubieganiu się o ten dodatek osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji i prowadzi do dyskryminacji osób pobierających dodatki pielęgnacyjne. W obowiązującym stanie prawnym osoby, którym przyznano zasiłek pielęgnacyjny, przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy znajdują się w sytuacji bardziej korzystnej niż osoby spełniające te same warunki i pobierające dodatek pielęgnacyjny.

Zarzut niezgodności art. 6 ust. 6 pkt 1 powołanej ustawy z art. 2 i art. 32 Konstytucji Marszałek Sejmu uznał za nieuzasadniony. Zarówno dla osób zajmujących lokal mieszkalny w budynku wchodzącym w skład zasobu mieszkaniowego gminy, jak i dla osób zamieszkujących w lokalach nie objętych zasobami mieszkaniowymi gminy, które opłacają czynsz wolny na podstawie umowy najmu, do wydatków przyjmowanych dla celów obliczenia dodatku mieszkaniowego dla obydwu grup lokatorów zalicza się takie same wydatki, a więc te, które byłyby pokrywane w ramach czynszu, jaki obowiązywałby dla lokalu zajmowanego przez osobę ubiegającą się o dodatek, gdyby zajmowany przez nią lokal należał do zasobu mieszkaniowego gminy.

## II

Na rozprawie 12 lipca 2004 r. wszyscy uczestnicy postępowania podtrzymali wcześniej wyrażone stanowiska.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W art. 3 ust. 1 w związku z art. 16 i art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych określono, w sposób szczegółowy, jakiej wysokości dochody w rodzinie uprawniają do ubiegania się o dodatek mieszkaniowy. Integralną częścią (dopełnieniem) tej regulacji jest definicja dochodu zawarta w zaskarżonym art. 3 ust. 3 tej ustawy. Przepis ten, w części mającej istotne znaczenie dla dalszych rozważań, stanowi, że: „Za dochód uważa się wszelkie przychody (...). Do dochodu nie wlicza się (...) zasiłków pielęgnacyjnych (...)”.

W myśl ustawy zasiłek pielęgnacyjny nie jest składnikiem dochodu obliczanego w celu ustalenia prawa do dodatku mieszkaniowego, a dodatek pielęgnacyjny nim jest. Zdaniem wnioskodawcy, narusza to zasadę równości i związaną z nią zasadę sprawiedliwości społecznej, skoro zasiłek pielęgnacyjny i dodatek pielęgnacyjny spełniają podobne cele, a mianowicie przyznawane są z powodu niepełnosprawności lub braku zdolności do samodzielnej egzystencji albo ukończenia 75 roku życia, niezależnie od dochodu rodziny i w podobnej wysokości.

W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego mimo że zasiłek pielęgnacyjny i dodatek pielęgnacyjny są świadczeniami zbliżonymi z uwagi na cel ich przyznawania, to

zachodzą pomiędzy nimi zasadnicze różnice, w związku z którymi nie można wywieść nakazu traktowania tych świadczeń jednakowo przy ustalaniu dochodu dla ustalenia prawa i wysokości dodatku mieszkaniowego. Przedmiotowe świadczenia wypłacane są na podstawie odrębnych ustaw, tj. ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.) i ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.). Dodatek pielęgnacyjny jest świadczeniem pieniężnym z ubezpieczenia społecznego, które przysługuje osobie uprawnionej do emerytury lub renty, i jest finansowany z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a zasiłek pielęgnacyjny jest świadczeniem z zaopatrzenia społecznego o charakterze samodzielnym, finansowanym w formie dotacji celowej z budżetu państwa. Dodatek pielęgnacyjny jest świadczeniem niejako „wypracowanym” przez osobę, która nabyła prawo do emerytury lub renty, i przysługuje uprawnionemu *ex lege*, po zaistnieniu ustawowych przesłanek (niezdolność do samodzielnej egzystencji albo ukończenie 75 lat). Dodatek pielęgnacyjny ma charakter roszczenia ubezpieczonego do ZUS, od decyzji w sprawie tego świadczenia przysługuje odwołanie w trybie i na zasadach przewidzianych dla świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Zasiłek pielęgnacyjny jest zaś przyznawany na wniosek uprawnionego (lub innej upoważnionej osoby), który nie ma ustalonego prawa do emerytury bądź renty. Przesłanką jego uzyskania jest uprzednie orzeczenie o niepełnosprawności (ustalenie niezdolności do samodzielnej egzystencji) lub osiągnięcie wieku 75 lat. Zasiłek pielęgnacyjny przyznaje w formie decyzji organ właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej o to świadczenie (wójt, burmistrz lub prezydent miasta). W postępowaniu w sprawie stosuje się przepisy k.p.a., a w przypadku zaskarżenia ostatecznej decyzji do sądu administracyjnego – przepisy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Pozwala to ustawodawcy na traktowanie kwoty dodatku pielęgnacyjnego jako przychodu z tytułu emerytury lub renty, natomiast zasiłku pielęgnacyjnego, niepowiązanego z emeryturą bądź rentą, jako świadczenia podlegającego wyłączeniu z dochodu rodzinnego. Uzasadnia to, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zróżnicowanie obu kategorii uprawnionych przy ustalaniu prawa do dodatku mieszkaniowego.

W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawca nie wykazał, że ustawodawca miał konstytucyjny obowiązek potraktowania w sposób jednakowy osób pobierających zasiłek pielęgnacyjny i osób pobierających dodatek pielęgnacyjny kształtując zasady określania dochodu rodziny przy przyznawaniu dodatku mieszkaniowego. Przepis art. 3 ust. 3 powołanej ustawy jest zatem zgodny z art. 2 i 32 Konstytucji.

Regulacja kwestionowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich może budzić pewne wątpliwości, co nie oznacza, że jest niekonstytucyjna; wskazanie na te wątpliwości stanowi znaczącą inspirację dla ustawodawcy, do którego należy ewentualne wprowadzenie zmian. W art. 3 ust. 3 zdanie 1 kwestionowanej ustawy ustawodawca wskazał, że „za dochód uważa się wszystkie przychody po odliczeniu kosztów ich uzyskania oraz po odliczeniu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe, określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, chyba że zostały już zaliczone do kosztów uzyskania przychodu”. Zdanie 1 art. 3 ust. 3 zawiera regulację podstawową. Zdanie 2 wskazanego przepisu ma charakter wyjątkowy, gdyż pozwala uprawnionym nie wliczyć do dochodu, od którego zależy ustalenie prawa i wysokość dodatku mieszkaniowego, niektórych rodzajów przychodów, m.in. zasiłku pielęgnacyjnego. Taka „piętrowa” konstrukcja art. 3 ust. 3 (zasada i wyjątek od zasady) pociąga za sobą pytanie, czy Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył w istocie zdanie pierwsze, czy drugie przepisu. Ze stanowiska wnioskodawcy wydaje się wynikać, iż skarży

on „lukę” w prawie polegającą na niezamieszczeniu w zd. 2 art. 3 ust. 3 dodatku pielęgnacyjnego jako świadczenia uprzywilejowanego w związku z ustalaniem prawa do dodatku mieszkaniowego. Tymczasem, jak wiadomo, (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251) pełniąc rolę „negatywnego prawodawcy” Trybunał Konstytucyjny zasadniczo ogranicza się do derogowania unormowań już obowiązujących, a nie ma kompetencji do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania, które zdaniem wnioskodawcy powinny znaleźć się w zaskarżonym akcie. Trybunał Konstytucyjny zauważa w kwestionowanej regulacji pewną niekonsekwencję ustawodawcy, która nie nosi jednak cech niekonstytucyjności. Wątpliwości co do art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych winny być dla ustawodawcy sygnałem do rozważenia zmiany tego przepisu przez rozszerzenie zawartego tam przywileju na dodatki pielęgnacyjne albo – wręcz przeciwnie – przez wyeliminowanie zawartego w nim uprzywilejowania polegającego na niewliczaniu zasiłków pielęgnacyjnych przy ustalaniu dochodu celem ustalenia prawa do dodatku mieszkaniowego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał (zob. uzasadnienia wyroków z: 20 lutego 2002 r., sygn. K 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4; 21 maja 2002 r., sygn. K 30/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 32; 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35), że jego zadaniem nie jest orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Ingerencja Trybunału może mieć miejsce w przypadku, gdy ustawodawca naruszy określoną zasadę lub wartość konstytucyjną. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie zastępuje i nie może zastępować ustawodawcy pozytywnego, co wynika z zasady podziału władz.

2. W kwestii zarzutu dotyczącego niekonstytucyjności art. 6 ust. 6 pkt 1 zaskarżonej ustawy, należy podkreślić, iż przepis ten stanowi, że jeżeli osoba ubiegająca się o dodatek mieszkaniowy zamieszkuje w lokalu (domu) niewchodzącym w skład zasobu gminy, to do wydatków przyjmowanych dla celów obliczenia dodatku mieszkaniowego zalicza się „wydatki, które w wypadku najmu lokalu mieszkalnego byłyby pokrywane w ramach czynszu, lecz wyłącznie do wysokości, jaki obowiązywałby dla danego lokalu, gdyby lokal ten wchodził do zasobu mieszkaniowego gminy”. W ust. 5 omawianego artykułu ustanowiona została reguła, według której o zaliczeniu wydatków mieszkaniowych w danej wysokości decyduje treść postanowień umowy najmu. W kwestionowanym przez wnioskodawcę przepisie wprowadzono ograniczenie wysokości wydatków powodujące, że wydatki przekraczające określoną w tym przepisie wysokość nie zostają uwzględnione przy obliczaniu wielkości dodatku mieszkaniowego. Nie oznacza to jednak – wbrew twierdzeniu wnioskodawcy – dyskryminacji osób uprawnionych do dodatku mieszkaniowego, które zajmują lokale poza zasobem gminy i uprzywilejowania osób, które zajmują lokale wchodzące w skład tego zasobu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego konieczne i uzasadnione jest limitowanie wysokości wydatków mieszkaniowych przyjęte w zaskarżonym przepisie, co wyklucza sytuację, w której czynsz w wysokości wskazanej w umowie najmu musiałby być uwzględniony w wydatkach. Zaliczanie wydatków w każdej wysokości przy ustalaniu wysokości dodatku mieszkaniowego byłoby sprzeczne z zasadami racjonalności w gospodarowaniu środkami przeznaczonymi na dodatki mieszkaniowe. Dodatki te są świadczeniami o charakterze publicznoprawnym przeznaczonymi dla osób o niskich dochodach i mają służyć zaspokojeniu potrzeb podstawowych. Zaspokojenie tych potrzeb ma związek z realizacją zasady sprawiedliwości społecznej (por. uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 13 lipca 1993 r., sygn. P. 7/92 (OTK w 1993 r., cz. II, poz. 27, s. 266). Art. 6 ust. 6 pkt 1 powołanej ustawy jest zatem zgodny z art. 2 i 32 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.

### **Zdanie odrębne**

sędziego Jerzego Ciemnińskiego do pkt 1  
wyroku TK z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie o sygn. K 16/03

Na podstawie art. 63 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym zgłaszam zdanie odrębne do pkt 1 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 lipca 2004 r. stwierdzającego zgodność art. 3 ust. 3 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych w zakresie, w jakim nakazuje wliczanie dodatków pielęgnacyjnych do dochodów stanowiących podstawę ustalania prawa do ubiegania się o dodatek mieszkaniowy z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, niezależnie od precyzji w sformułowaniu zarzutu, oparty jest na konstatacji nierównego traktowania osób pobierających dodatek pielęgnacyjny oraz osób pobierających zasiłek pielęgnacyjny, w zakresie uprawnienia do uzyskania dodatku mieszkaniowego.

Dodatek mieszkaniowy jest formą pomocy społecznej udzielanej przez władze publiczne, wspierające realizację prawa obywatela do mieszkania w warunkach urynkowania czynszów mieszkaniowych. Zasadą wspierania powinno być zapewnienie uzyskiwania tego wsparcia na równych zasadach dla wszystkich. Zasada ta jest realizowana poprzez ustalenie kryterium posiadanych dochodów nieprzekraczających pewnego pułapu. Ustawa o dodatkach mieszkaniowych w art. 3 ust. 3 różnicuje jednak sposób obliczania owego dochodu poprzez niewliczanie do dochodów zasiłków pielęgnacyjnych, co rozumiane jest, zgodnie z zasadami poprawnej wykładni, jako nakaz wliczania do tych dochodów dodatku pielęgnacyjnego.

Wyrok opiera się na tezie, iż zasiłek pielęgnacyjny jest inną kategorią dochodu aniżeli dodatek pielęgnacyjny ze względu na inne źródło jego pochodzenia, podstawę prawną i tryb uzyskania. Podzielam ten pogląd, jednakże stoję na stanowisku, że z punktu widzenia uprawnień do uzyskania świadczenia z pomocy społecznej w zakresie realizacji prawa do mieszkania różnice te nie mają znaczenia. Należy zadać pytanie, jakie racje stoją za tym by odmiennie potraktować, w zakresie prawa do zasiłku mieszkaniowego, dwie osoby mające dochody z innych źródeł w tej samej wysokości, których status dochodowy różni jedynie to, że jedna otrzymuje zasiłek pielęgnacyjny, a więc świadczenie z opieki społecznej, druga zaś dodatek pielęgnacyjny czyli świadczenie z ubezpieczenia społecznego. Istota problemu polega na tym, czy zarówno zasiłek pielęgnacyjny, jak i dodatek pielęgnacyjny należy traktować jako pewną kwotę środków wchodzących do sumy dochodów przeznaczonych na pokrycie ogólnych kosztów utrzymania, czy jest to pewien zasób środków adresowanych na wyraźnie określony cel, tzn. na pokrywanie przez beneficjentów obu kategorii tych świadczeń wydatków wynikających z niepełnej sprawności fizycznej lub intelektualnej do samodzielnej egzystencji.

Sposób potraktowania tych dwóch form świadczeń jako podstawy uzyskiwania prawa do dodatku mieszkaniowego powinien wynikać z celu, jakim te świadczenia służą. Określenie każdego z tych świadczeń zawarte jest w dwóch pojęciach – pierwsze „zasiłek” lub „dodatek” wyznacza charakter świadczenia, drugie „pielęgnacyjny” – określa ich cel. Wspólnota celu świadczenia powinna wyznaczać takie samo traktowanie obu tych świadczeń w przedmiotowej sprawie.

Potwierdzeniem, że zakres i cel obu świadczeń ustawodawca traktował jako tożsamy jest fakt, że uczynił niedopuszczalnym ich kumulowanie. Art. 16 ust. 6 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych stanowi, iż: „Zasiłek pielęgnacyjny nie przysługuje osobie uprawnionej do dodatku pielęgnacyjnego”.

Jeżeli więc ustawodawca przyjął, że świadczenie, które w postaci zasiłku pielęgnacyjnego nie powinno być wliczane do dochodu będącego podstawą określenia uprawnień do dodatku mieszkaniowego, ponieważ ma ono określony cel – zapewnić możliwości pokrycia zwiększonych kosztów egzystencji wynikających z niezdolności do samodzielnego zaspokajania swoich potrzeb życiowych, nie ma żadnych podstaw, by świadczenie przeznaczone na realizację tego samego celu, ukształtowanie w formie dodatku traktowane było inaczej.

Należy dodać, że mimo powszechnego charakteru dodatku pielęgnacyjnego, tzn. wypłacanie go wszystkim emerytom i rencistom po osiągnięciu 75 roku życia, świadczenie to nie jest zwykłym zwiększeniem emerytury lub renty dla określonej granicą wieku kategorii emerytów i rencistów, lecz zachowuje charakter odrębnego rodzaju świadczenia mającego podstawę w art. 3 pkt 4 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Powszechność tego świadczenia wynika z jednej strony z dość oczywistej wiedzy o stanie zdrowia i zdolności do samodzielnego zaspokajania swoich potrzeb przez ogromną większość osób, które osiągnęły pewną granicę wieku, z drugiej zaś strony ze słusznego dążenia do nienarażania tych ludzi na poddawanie się uciążliwym i niekiedy naruszającym poczucie godności procedurom ustalania zdolności lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, a także *but last not least* obciążenia administracji i orzecznictwa ZUS. Wszystkie te względy nie powinny jednak nieść skutków w postaci niekorzystnego dla pobierających dodatek pielęgnacyjny rozstrzygnięcia w kwestii uprawnienia do dodatku mieszkaniowego.

Uważam, że z punktu widzenia celów i wartości, konstytucyjny system zabezpieczenia ludzi nie zdolnych do samodzielnej egzystencji znajdujący swą podstawę w art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowi, mimo różnych form prawnych zastosowanych przy jego konstruowaniu, pewną jedność, która nie może być naruszana przez wynikające z czysto formalnoprawnych przesłanek różnicowanie jego beneficjentów.

Ten wywód prowadzi mnie do konkluzji, że osoby pobierające zasiłek pielęgnacyjny i osoby pobierające dodatek pielęgnacyjny mimo, że otrzymują świadczenie mające zaspokoić ten sam rodzaj potrzeb, są w zakresie korzystania z pomocy publicznej w postaci dodatku mieszkaniowego traktowane nierówno, a w związku z tym przepis, który stanowi po temu podstawę – art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.