



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 26 lipca 2019 r.

Pozycja 36

WYROK

z dnia 26 czerwca 2019 r.

Sygn. akt SK 2/17*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mariusz Muszyński – przewodniczący
Justyn Piskorski – sprawozdawca
Piotr Pszczółkowski
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 czerwca 2019 r., skargi konstytucyjnej K.C. o zbadanie zgodności:

art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114, ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji,

o r z e k a :

I

Art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2220 i 2354 oraz z 2019 r. poz. 60, 303, 577, 730 i 752) w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wymieniony w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą po upływie 6 (sześciu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 8 lipca 2019 r. w Dz. U. poz. 1257.

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

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 1 września 2016 r. K.C. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach) w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty, z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Decyzją z 2014 r. dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (dalej: dyrektor MOPS) odmówił skarżącej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z opieką nad niepełnosprawną od urodzenia córką skarżącej. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że skarżąca jest inwalidką III grupy i ma ustalone na stałe prawo do renty inwalidzkiej. Ustalenie prawa do takiego świadczenia jest – zgodnie z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach – negatywną przesłanką uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego. Skarżąca zaskarżyła decyzję dyrektora MOPS. Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzję organu pierwszej instancji utrzymało w mocy. Od tego rozstrzygnięcia skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA), który skargę tę oddalił. W uzasadnieniu WSA powołał się na treść art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach i uznał, że wobec faktu ustalenia prawa do renty inwalidzkiej, skarżącej nie może zostać przyznane świadczenie pielęgnacyjne. Naczelny Sąd Administracyjny, podzieliwszy ustalenia sądu pierwszej instancji, oddalił skargę kasacyjną pełnomocnika skarżącej.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego wyczerpał przewidziany ustawą tok instancji w niniejszej sprawie i jest wyrokiem ostatecznym w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Skarżąca wskazała, że orzeczenia organów oraz sądów administracyjnych wydane na podstawie zaskarżonego przepisu naruszają prawo do szczególnej pomocy ze strony państwa dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji). Zarzut powyższy skarżąca połączyła z naruszeniem zasady równego traktowania, którą wyraża art. 32 ust. 1 Konstytucji. Stosownie do art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach, świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo m.in. do renty. Skarżąca pobiera rentę z tytułu częściowej niezdolności do pracy, lecz sprawując opiekę nad swą niepełnosprawną córką, nie świadczy pracy, podobnie jak osoby, które nie mają przyznanego prawa do renty i również opiekują się niepełnosprawnymi dziećmi. Przyjęte przez ustawodawcę rozróżnienie grup adresatów normy ustawowej nie znajduje, zdaniem skarżącej, potwierdzenia w żadnej wartości konstytucyjnej

i dlatego zakwestionowany przepis uznana za naruszający standardy konstytucyjne wynikające z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. W piśmie z 20 marca 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zawiadomił, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. W piśmie z 14 kwietnia 2017 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o uznanie, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty, jest zgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, a ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

3.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego, z analizy skargi wynika, że niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy o świadczeniach z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 Konstytucji skarżąca upatruje w nierównym dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem, którym to przyznano prawo do renty, względem osób uprawnionych do tego świadczenia. Nierówność taka wynika z tego, że na gruncie art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach renciści zostali potraktowani w taki sam sposób, jak osoby sprawujące opiekę nad niepełnosprawnymi dziećmi, lecz mające ustalone prawo do pozostałych świadczeń wymienionych w tym przepisie. Zarzut dotyczy więc naruszenia art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku art. 32 ust. 1 Konstytucji, a nie treści całego art. 32 Konstytucji. Stąd też postępowanie w zakresie kontroli art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach, w zaskarżonym zakresie, z art. 32 ust. 2 Konstytucji powinno zostać umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

3.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w skardze nie przedstawiono stosownej argumentacji pozwalającej na uwzględnienie zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej z art. 2 Konstytucji. Zdaniem uczestnika postępowania, art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach nie można postawić zarzutu pominięcia. Brak rozwiązania umożliwiającego dokonanie przez osobę sprawującą opiekę wyboru świadczenia korzystniejszego – renty lub świadczenia pielęgnacyjnego – stanowi tzw. zaniechanie ustawodawcze, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

3.3. Zdaniem Prokuratora Generalnego zaskarżony przepis podlega kontroli jedynie z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Na gruncie art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach cechą relewantną, przesądzającą o wyodrębnieniu grupy osób sprawujących opiekę, które nie mogą uzyskać świadczenia pielęgnacyjnego, i jednocześnie kryterium różnicujące osoby sprawujące opiekę zależnie od dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego, stanowi legitymowanie się przez taką osobę decyzją ustalającą prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Kryterium temu, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można zarzucić niekonstytucyjności. Celem świadczenia pielęgnacyjnego jest zapewnienie rodzinie, w której wychowywane jest niepełnosprawne dziecko, środków utrzymania utraconych z powodu zaprzestania lub niepodjęcia przez jedno z rodziców pracy zarobkowej.

Zdaniem uczestnika postępowania, należy uznać, że przyjęte w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach kryterium różnicujące osoby sprawujące opiekę w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego spełnia wymagania różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Stąd też art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach w zakresie, w jakim

stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty, jest zgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. W piśmie z 29 września 2017 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu. Wniósł on o stwierdzenie, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji, oraz w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ponadto Marszałek Sejmu wniósł również o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. Uzasadniając swoje stanowisko, Sejm zwrócił uwagę, że skarżąca w *petitum* pisma inicjującego postępowanie zakwestionowała art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach w zakresie, w jakim pozbawia uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego osobę sprawującą opiekę, która ma ustalone prawo do renty. Poza kontrolą konstytucyjności pozostaje więc regulacja dotycząca sytuacji prawnej innych opiekunów niż renciści, którzy – choć nie podejmują pracy lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną – są wyłączeni z kręgu uprawnionych do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego. Jednocześnie z uwagi na treść skargi oraz podniesioną w niej argumentację, jak też sytuację faktyczną skarżącej, zdaniem Sejmu, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie powinno obejmować ocenę zgodności z Konstytucją art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach w zakresie w jakim wykluczone jest przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom mającym ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy.

4.2. Zdaniem Sejmu, całkowite wykluczenie możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez opiekuna-rencistę, a przez to również pozbawienie pomocy rodziny, która obarczona jest dodatkowymi kosztami związanymi z opieką nad osobą niepełnosprawną, oraz pozbawienie pomocy wymagającego opieki niepełnosprawnego członka rodziny, stanowi nieproporcjonalne zróżnicowanie osób, które nie podejmują pracy albo rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym krewnym. Sejm wyraził też przekonanie, że z punktu widzenia konstytucyjności zaskarżonego rozwiązania prawnego uzasadnione byłoby co najwyżej zróżnicowanie sytuacji prawnej osób rezygnujących z pracy w celu opiekowania się niepełnosprawnymi krewnymi, o tyle, o ile nie prowadziłoby do całkowitego wyłączenia opiekunów-rencistów z kręgu podmiotów uprawnionych do świadczeń pielęgnacyjnych. W szczególności zróżnicowanie to mogłoby polegać na stosunkowym (uwzględniającym wartość przyznanej renty) obniżeniu kwoty tego świadczenia. Tym samym, art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie wymaga przyznania opiekunom-rencistom prawa do kumulacji świadczenia rentowego (z tytułu częściowej niezdolności do pracy) oraz świadczenia pielęgnacyjnego w pełnej ich wysokości, jednakże wyklucza zasadność całkowitego pozbawienia ich tego świadczenia.

4.3. Rozpatrując zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji, Sejm za niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej uznał to, że wspomniana zasada rozłączności odnoszona jest do świadczeń znacząco różniących się od siebie wysokością przyznawanej kwoty. Rencista rezygnujący z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny nie ma wyboru korzystniejszego świadczenia, które w swej konstruk-

cji i wysokości uwzględnia nie tylko podstawowe potrzeby bytowe świadczeniobiorcy, ale dodatkowo również koszty zaspokojenia elementarnych potrzeb osoby niezdolnej do samodzielnej egzystencji. Niezapewnienie przez ustawodawcę wsparcia opiekunowi-renciście, który zachował zdolność do pracy w nieznacznym stopniu, albo poniżej posiadanych kwalifikacji, i z tego względu otrzymuje świadczenie stanowiące jedynie 75% wartości renty, jaka przysługiwałaby mu z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, należy ocenić jako sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzonej z art. 2 w związku z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

Jednocześnie, zdaniem Sejmu, sprzeczne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej jest faworyzowanie przez zakwestionowany przepis osób, które nie spełniają warunków koniecznych do nabycia renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy z uwagi na brak tzw. stażu rentowego. Nie można więc przyjąć, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach w sposób racjonalny i odpowiadający specyfice regulowanych stosunków nie narusza istoty prawa rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na obowiązek uwzględnienia dobra rodziny w polityce społecznej państwa (art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). Interpretując zakwestionowany przepis ustawy o świadczeniach w kontekście konstytucyjnego obowiązku zapewnienia szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej można postawić tezę, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach w zakresie, w jakim stanowi, iż świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, zdaje się abstrahować od dobra rodziny a w skrajnych wypadkach może nawet prowadzić do osłabiania więzi między rodzicami i dziećmi, zamiast dążyć do ich umocnienia. W konsekwencji tego Sejm stwierdził, że mechanizm, który zagraża jedności rodzin wymagających szczególnej pomocy ze strony państwa, nie jest społecznie sprawiedliwy.

4.4. Dodatkowo Sejm zwrócił się z wnioskiem, żeby w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych jest niezgodny z Konstytucją, odroczone został termin utraty mocy obowiązującej tego przepisu na maksymalny przewidziany okres, tj. 18 miesięcy od ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw.

II

Stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.) Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot skargi konstytucyjnej.

1.1. Jako przedmiot kontroli skarżąca wskazała zakresowo określoną część art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2220, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach lub u.ś.r.).

Przepis ten wskazuje negatywne przesłanki przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. ma następujące brzmienie: „Świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli (...) osoba sprawująca opiekę (...) ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, o którym mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym”. W przypadku skarżącej zakres przedmiotu kontroli ogranicza się do osób mających ustalone prawo do renty.

1.2. Trybunał Konstytucyjny – uwzględnivszy status prawny skarżącej (osoby mającej ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy) oraz konkretny, a nie abstrakcyjny charakter skargi konstytucyjnej – przyjął, że ocenie konstytucyjności w niniejszej sprawie należało poddać jedynie treść art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach w zakresie, w jakim wyklucza przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom mającym ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy.

2. Wzorce kontroli.

2.1. Za podstawowy wzorzec oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu skarżąca przyjęła treść art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

Słusznie zwróciła uwagę skarżąca, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, iż art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nie ustanawia konkretnych praw podmiotowych jednostek, lecz przewiduje ich przyznanie przez ustawodawcę, określając jedynie kierunek działania władz publicznych. Norma zawarta w art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji ma zatem charakter programowy (zob. wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54).

Prawo podmiotowe w postaci prawa do szczególnej pomocy państwa dla rodzin, które podlega ochronie w trybie skargi konstytucyjnej, prawodawca sformułował jednak w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji (zob. wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 115). „Podmiotem prawa wynikającego z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji są rodziny znajdujące się «w trudnej sytuacji materialnej i społecznej». Za szczególnie narażone na znalezienie się w takiej sytuacji ustrojodawca uznał rodziny wielodzietne i niepełne. Redakcja tego przepisu wskazuje, że obydwie przesłanki trudnej sytuacji – finansowa oraz środowiskowa muszą być spełnione kumulatywnie, a zatem nie każdej rodzinie wielodzietnej lub niepełnej przysługuje prawo do wsparcia ze strony państwa. Prawa wyrażonego w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji mogą dochodzić – w granicach wynikających z ustalonej przez ustawodawcę polityki społecznej – członkowie rodziny, która jest jego beneficjentem. W wypadku rodzin niepełnych są nimi: rodzic lub opiekun prawny wychowujący dziecko, a także dziecko wychowywane przez taką osobę dorosłą. W każdej jednak sytuacji

przepis ten ukierunkowany jest na ochronę wychowywania dzieci. Nie stanowi natomiast samodzielnej podstawy roszczeń osób dorosłych, które dzieci nie wychowują” (wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22).

Trybunał, badając zgodność regulacji ustawowych z normą konstytucyjną, nie ocenia słuszności i celowości działania ustawodawcy, lecz ocenia jedynie to, czy normy rangi ustawowej odpowiadają normom, zasadom i wartościom wyrażonym w Konstytucji.

2.2. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje wyrażone wcześniej stanowisko, że przyjęty przez ustrojodawcę termin „szczególna pomoc” obejmuje obowiązek władz publicznych, po pierwsze, zapewnienia każdemu członkowi rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej minimum egzystencjalnego, a po drugie, zapewnienia pomocy wykraczającej poza zwykłą pomoc. Konstytucja pozostawia przy tym ustawodawcy (działającemu w ramach wartości i zasad konstytucyjnych) swobodę określenia progu egzystencjalnego, odpowiadającemu minimalnemu poziomowi wynikającemu z potrzeb konsumpcyjnych człowieka w danych warunkach społeczno-ekonomicznych (zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08).

Ustrojodawca posłużył się tym terminem również w art. 68 ust. 3 Konstytucji, w którym to zobowiązał władze publiczne do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku, a także w art. 71 ust. 2 Konstytucji, gwarantującym matkom przed i po urodzeniu dziecka szczególną pomoc władz publicznych w zakresie określonym w ustawie. Świadczy to o tym, że przesądził on, iż określenie to należy rozumieć w sposób tożsamy na gruncie wszystkich powołanych przepisów konstytucyjnych (zob. wyrok TK z 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 76).

Szczególna pomoc obejmuje działania przewyższające zwykły poziom ochrony gwarantowanej konstytucyjnie. Posłużenie się terminem „szczególny” odczytywać należy jako skierowany w stosunku do władzy publicznej nakaz bardziej intensywnego traktowania pewnej grupy podmiotów z uwagi na sytuację faktyczną, w jakiej się znajdują, to jest wykraczającego poza zakres zwykłego uwzględniania potrzeb tych podmiotów (zob. wyrok TK z 8 lipca 2014 r., sygn. P 33/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 70). Poza tym, na co również Trybunał zwracał już uwagę, „rodzina, której członek został dotknięty niepełnosprawnością i wymaga opieki ze strony innego członka rodziny, zmuszonego z tego powodu do rezygnacji z zatrudnienia, potrzebuje szczególnej pomocy ze strony państwa” (sygn. P 33/13).

2.3. Związkowo z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, skarżąca przywołała też art. 2 Konstytucji i art. 32 Konstytucji. Przy czym z argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu skargi jednoznacznie wynika, że do art. 2 Konstytucji skarżąca nawiązuje wyłącznie w zakresie wyrażanej w nim zasady sprawiedliwości społecznej.

2.3.1. Wskazana przez skarżącą zasada nie ma jednorodnego charakteru. Wykładnia ogólnego nakazu urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej musi więc uwzględniać treść szczegółowych norm konstytucyjnych, a jej stosowanie wymaga respektowania szerokiego zakresu swobody, pozostawionej ustawodawcy podczas realizacji praw socjalnych (zob. wyrok TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294). Zasada sprawiedliwości społecznej powinna być pojmowana jako czynnik prowadzący do słusznego, tj. sprawiedliwego wyważenia interesu ogółu rozumianego jako dobro wspólne oraz interesów jednostki (zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87).

2.3.2. Choć skarżąca wskazała, iż podczas oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu należy pomocniczo odnieść się do obu wyrażonych w art. 32 Konstytucji zasad, tj. zasady równości i zasady niedyskryminacji, to formułując skargę, ograniczyła się wyłącznie do

przedstawienia stanowiska o niezgodności art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. ze wzorcem konstytucyjnym wynikającym z zasady równości wobec prawa. W konsekwencji powyższego Trybunał Konstytucyjny za wzorzec kontroli przyjął art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie wyrażonej w nim zasady równości wobec prawa.

Zasada równości wobec prawa była już wielokrotnie oraz rozlegle analizowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Oznacza ona prawo każdego do równego traktowania przez władze publiczne. Może być rozpatrywana w dwóch aspektach – jako równość w znaczeniu formalnym lub jako równość w znaczeniu materialnym, przy czym na gruncie konstytucyjnym zasada równości została ujęta w znaczeniu materialnym (zob. wyrok TK z 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41). W ramach konstytucyjnej zasady równości wobec prawa wyróżnia się równość w stosowaniu prawa (równość traktowania) oraz równość w stanowieniu prawa (tzw. równość w prawie).

2.3.3. Trybunał Konstytucyjny uznał art. 32 ust. 1 Konstytucji za przepis ustanawiający „zasadę ogólną”, która nie ma jednak samoistnego charakteru: „Przyjmując, że art. 32 wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw jednostki, założyć można, że – będące jego pochodną – prawo do równego traktowania także odnosi się przede wszystkim do realizacji tych właśnie wolności i praw. (...) Uznając więc prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa «drugiego stopnia» («metaprawa»), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako «samoistnie». Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Fakt, że równość trzeba traktować w kategoriach przysługującego jednostce prawa podmiotowego, wynika chociażby z samego sformułowania art. 32 ust. 1 Konstytucji, które jest tożsame z redakcją przepisów typową dla kształtowania praw podmiotowych.

2.3.4. Z samej istoty zasady równości wynika nakaz równego traktowania podmiotów mających tę samą relewantną cechę, zatem podstawowe znaczenie dla oceny zgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma ustalenie „cechy istotnej”, gdyż to ta przesądza o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne (zob. L. Garlicki, M. Zubik, Komentarz do art. 32 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 109). Równość wobec prawa wiąże się więc z zasadnością wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Ocena konstytucyjności przyjętego kryterium różnicowania oznacza rozstrzygnięcie tego: „1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. K 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96; zob. również wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r. sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33; 7 listopada 2007 r., sygn. K 18/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 122; 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 39; 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107; 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 156).

2.4. Trybunał przypomina też, że jeśli chodzi o relację między zasadą równości a zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji, to „Treść zasady sprawie-

dliwości społecznej jest ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza niż zasady równości. Z jednej bowiem strony wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych (...) oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych (...), z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (...). Ustalenie powiązań zachodzących między zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą równości wymaga precyzyjnego rozważenia poszczególnych, wyróżnionych aspektów zasady sprawiedliwości społecznej. (...) Odnośnie do obowiązków o charakterze materialnym, czyli nakazu realizowania i ochrony różnych wartości konstytucyjnych, zasada sprawiedliwości społecznej jest niezależna od zasady równości w tym sensie, że naruszenie jednej z nich nie powoduje naruszenia drugiej, przy czym nie można wykluczyć sytuacji, w której określona regulacja prawna uchybiać będzie, z osobna, równolegle im obu” (wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79; zob. również wyrok z 18 marca 2014 r., sygn. SK 53/12, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 32).

Zasada sprawiedliwości społecznej ma zatem charakter bardziej ogólny niż zasada równości.

3. Kontrola zgodności zaskarżonego przepisu z wzorcami konstytucyjnymi.

3.1. Problematyka świadczeń rodzinnych zawiera się w regulacjach właściwych dla systemu zabezpieczenia społecznego, stanowiącego jeden z najbardziej złożonych problemów ustrojowych. Trybunał Konstytucyjny w przeszłości wskazywał, że brak jest sztywnego i z góry określonego modelu tego systemu, a co za tym idzie w sprawach dotyczących zabezpieczenia społecznego co do zasady nie podlega badaniu trafność bądź celowość rozstrzygnięć ustawodawcy i wstępnie należy zakładać, że przyjęte rozstrzygnięcie stanowi wynik działania racjonalnego i zgodnego z Konstytucją (zob. m.in. wyroki TK z: 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00; 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2). Swobodę ustawodawcy w zakresie kreowania regulacji dotyczących zabezpieczenia społecznego ograniczają jednak zasady i przepisy konstytucyjne oraz obowiązek poszanowania chronionych przez te zasady i przepisy wartości, przy czym jednak obalenie domniemania konstytucyjności wymaga wykazania przez podmiot inicjujący postępowanie sprzeczności zachodzącej między zaskarżonym przepisem ustawy i Konstytucją (zob. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, OTK z 1994 r., cz. I, poz. 10; oraz wyrok TK z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252). Rozwiązania ustawowe muszą być ukształtowane w taki sposób, aby stanowiły „optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego” (wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107). Co znamienne, reguła ta intensyfikuje się w wypadku instytucji pomocy społecznej, które nie są oparte na zasadzie wzajemności, lecz stanowią formę redystrybucji dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa, a więc w przypadku świadczenia takiego jak świadczenie pielęgnacyjne.

3.2. Skarżąca zarzuciła art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. nierealizowanie gwarancji wynikających ze wskazanego w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji prawa do szczególnej pomocy dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodzin wielodzietnych, w kontekście zasady równości i sprawiedliwości społecznej.

3.2.1. Zasadniczym celem świadczenia pielęgnacyjnego, będącego jednym ze świadczeń opiekuńczych, jest „częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku lub niepełnosprawnej osobie dorosłej” (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o świadczeniach ro-

dzinnych, druk sejmowy nr 1555/IV kadencja). Podmiotem prawa do tego świadczenia jest osoba (zdolna do pracy) rezygnująca z zatrudnienia w celu sprawowania osobistej opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny; świadczenie ma jej częściowo rekompensować utracony zarobek. Na kompensacyjną funkcję świadczenia pielęgnacyjnego wskazują także wypowiedzi przedstawicieli doktryny (zob. A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 314; W. Kardasz, R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do ustawy o świadczeniach rodzinnych wraz ze zbiorem przepisów wykonawczych*, Kutno 2006, s. 56). Samo świadczenie pielęgnacyjne stanowi pomoc „ze strony państwa dla osoby zdolnej do pracy, lecz niezatrudnionej i niewykonywającej innej pracy zarobkowej z powodu konieczności sprawowania opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym w sytuacji, gdy na osobie tej ciąży obowiązek alimentacyjny wobec dziecka” (wyrok TK z 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07; zob. również wyrok z 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109). Podkreślić przy tym należy, że niezależnie od kompensacyjnej funkcji świadczenia pielęgnacyjnego, jego beneficjentem jest cała rodzina, w szczególności zaś jej niepełnosprawny członek mający zapewnioną opiekę osoby najbliższej. Dodatkowo pobieranie świadczenia pielęgnacyjnego związane jest ze świadczeniami majątkowymi o charakterze niepieniężnym w postaci objęcia osoby pobierającej to świadczenie ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym oraz zdrowotnym, finansowanym ze środków publicznych.

3.2.2. Świadczenie pielęgnacyjne *de lege lata* jest jednym z instrumentów realizowania przez ustawodawcę obowiązku wyznaczonego w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Obowiązek ten dotyczy osób o słabszych niż przeciętne zdolnościach adaptacyjnych do nowych warunków społecznych. W świetle tych okoliczności, zdaniem Trybunału, ograniczenie możliwości pobierania świadczenia pielęgnacyjnego przez opiekuna, który ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, ale jednocześnie pracy tej nie podejmuje z uwagi na sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, stanowi przejaw niewłaściwego zinterpretowania przez ustawodawcę nałożonego nań konstytucyjnego obowiązku wsparcia osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Celem ustawy o świadczeniach, zgodnie z jej uzasadnieniem, pozostaje stworzenie efektywnego systemu pomocy rodzinom znajdującym się w ciężkiej sytuacji materialnej, zapewniającego świadczenia rodzinne na poziomie zabezpieczającym egzystencję poszczególnych członków tych rodzin. Z założenia ustawa ta stanowić miała odpowiedź na brak rozwiązania systemowego, zastępowanego doraźnymi regulacjami poszczególnych zagadnień (druk sejmowy nr 1555/IV kadencja). „Szczególna pomoc”, o której mówi Konstytucja, oznacza konieczność preferencyjnego traktowania osób należących do danej kategorii podmiotów, wyprzedzającego konstytucyjną ochronę o „zwykłej” intensywności. Ochrona przewidziana w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji oznaczać ma wyraźne podwyższenie standardu ochrony i pomocy, który ustrojodawca przyznaje wszystkim rodzicom i rodzinom (art. 18 Konstytucji). Zdaniem Trybunału, wskazane w przywołanym przepisie prawo do szczególnej pomocy musi być bowiem tak ukształtowane, aby znajdujące się w trudnej sytuacji rodziny, a do takich należy zaliczyć rodziny, których członkami są niepełnosprawne dzieci, miały możliwość otrzymywania świadczeń pielęgnacyjnych w sytuacji, kiedy to osoba sprawująca opiekę w celu jej wykonywania rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, zwłaszcza, jeśli minimalne świadczenie rentowe jest niższe niż świadczenie pielęgnacyjne.

Skarżąca sprawuje opiekę nad niepełnosprawną od urodzenia córką, dba o wychowanie i utrzymanie dziecka, co skutkuje trudną sytuacją materialną i społeczną całej rodziny. To zaś warunkuje zaktualizowanie się jej uprawnień do korzystania z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji jako przynależnego prawa podmiotowego, polegającego na oczekiwaniu od władz publicznych zapewnienia szczególnej opieki. Podkreślić trzeba, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie zwracał uwagę, iż prawa wyrażonego w art. 71 ust. 1 zdanie

drugie Konstytucji mogą dochodzić członkowie rodziny będącej jego beneficjentem, w szczególności zaś jedno z rodziców lub opiekun prawny dziecka (zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08).

3.3. Oceniając konstytucyjność zakwestionowanej regulacji z pomocniczo przywołanym art. 32 ust. 1 Konstytucji, a konkretnie z wyrażoną w nim zasadą równości wobec prawa w zakresie obejmującym równość w prawie łączoną z prawem członka rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, Trybunał Konstytucyjny był zobligowany do ustalenia, czy możliwe jest wskazanie wspólnej cechy (istotnej), to jest takiej, która uzasadniałaby równe traktowanie osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi, niemających przyznanego prawa do renty z osobami mającymi przyznane prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, lecz niepodejmującymi pracy w możliwych dla nich granicach. Następnie Trybunał Konstytucyjny przesądził, czy znajduje uzasadnienie różnicowania praw i obowiązków wskazanych wyżej osób, to jest osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi niemających przyznanego prawa do renty z osobami mającymi przyznane prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, lecz niepodejmujących pracy. Na końcu wreszcie Trybunał Konstytucyjny, mając na względzie to, że zasada równości w stanowieniu prawa nie ma charakteru absolutnego, poddał pod rozważenie, czy odstępstwo od tej zasady wprowadzone w ustawie o świadczeniach ostatecznie nie jawi się jednak jako dopuszczalne.

3.3.1. Cechą istotną pozwalającą na wyróżnienie kategorii podmiotów, do których należy odnosić gwarancję równego traktowania w niniejszej sprawie, jest fakt sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną i niewykonywanie z tego względu pracy zarobkowej. Oznacza to, że istotą tożsamej sytuacji osób sprawujących opiekę jest ich dobrowolna rezygnacja z możliwej do wykonywania przez nie pracy zarobkowej. Ustalenie tej okoliczności wymaga natomiast wykazania, że osoba mająca ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy w ogóle może podejmować pracę zarobkową, a co za tym idzie, zrezygnować z niej na rzecz opieki nad osobą niepełnosprawną.

Zgodnie z art. 57 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270, ze zm.; dalej: ustawa emerytalno-rentowa), renta z tytułu niezdolności do pracy przysługuje ubezpieczonemu, który jest niezdolny do pracy, a ponadto ma wymagany okres składkowy i nieskładkowy, zaś niezdolność do pracy powstała w okresach określonych w tej ustawie. Osobie spełniającej te warunki przysługuje renta stała, jeżeli niezdolność do pracy jest trwała, lub renta okresowa, jeżeli niezdolność do pracy ma taki właśnie charakter. Renta z tytułu niezdolności do pracy przysługuje z uwagi na brak możliwości podjęcia pracy ze względu na stwierdzoną niezdolność do pracy, która może, choć nie musi być połączona z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Pojęcie niezdolności do pracy definiuje art. 12 ustawy emerytalno-rentowej. Zgodnie z tym przepisem niezdolna do pracy jest osoba, która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu. Samo naruszenie sprawności organizmu nie jest zatem wystarczającą przesłanką orzeczenia niezdolności do pracy. Dodatkowo konieczne jest stwierdzenie, że z tego powodu dana osoba utraciła zdolność do pracy zarobkowej oraz nie rokuje odzyskania takiej zdolności po przekwalifikowaniu. Ustawa wyróżnia dwa rodzaje niezdolności do pracy: całkowitą i częściową. Całkowicie niezdolna do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiejkolwiek pracy, a częściowo niezdolna do pracy jest osoba, która w znacznym stopniu utraciła zdolność do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji (art. 12 ust. 3 ustawy emerytalno-rentowej).

3.3.2. Osoba sprawująca opiekę nad niepełnosprawnym, która ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, może więc – a zatem jest w stanie – faktycz-

nie pracować. Co istotne, nie istnieją również legislacyjne przeciwwskazania do tego, aby podejmowała ona zatrudnienie. Wobec takich osób ustawodawca przewidział jedynie mechanizm zapobiegający pobieraniu przez nie świadczenia. Mechanizm ten polega na zmniejszeniu lub zawieszeniu renty w przypadku osiągnięcia określonego przychodu, według zasad wynikających z art. 103-106 ustawy emerytalno-rentowej.

3.3.3. Sytuacja faktyczna oraz prawna opiekunów mających ustalone prawo do renty, lecz rezygnujących z dalszego zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, w tym chociażby przytoczony wyżej mechanizm ograniczenia czy wyłączenia możliwości pobierania świadczenia, wskazuje na podobieństwo ich sytuacji do sytuacji opiekunów, którzy są zdrowi i nie mają tym samym prawa do renty, lecz również rezygnują z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną.

3.3.4. Podstawą różnicowania podmiotów znajdujących się w tożsamej sytuacji relewantnej z punktu widzenia zasady równości – a za takie podmioty na tle dokonanych wyżej analiz należy uznać osoby sprawujące opiekę nad osobami niepełnosprawnymi, które zrezygnowały z pracy zarobkowej bądź jej nie podjęły ze względu na konieczność sprawowania tej opieki – jest ustalenie, że dokonane przez ustawodawcę rozróżnienie skutkujące wykluczeniem opiekunów-rencistów z kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego nie narusza zasady proporcjonalności. To zaś sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy poddana pod kontrolę Trybunału regulacja prawna jest niezbędna do osiągnięcia celu, który przyświecał ustanowieniu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., jak również rozstrzygnięcia, czy nie pozostaje ona w ewentualnej kolizji z innymi wartościami konstytucyjnymi.

Trybunał Konstytucyjny wskazał już, że: „Zasadniczym celem świadczenia pielęgnacyjnego jest «częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku lub niepełnosprawnej osobie dorosłej» (...) W istocie jest to świadczenie, które ma zabezpieczyć egzystencję osób niepełnosprawnych przez wspieranie tych, którzy opiekują się nimi” (wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112).

W świetle tych okoliczności wyłączenie przez ustawodawcę możliwości uzyskania przez opiekuna-rencistę świadczenia pielęgnacyjnego, a przez to również obarczenie rodziny osoby niepełnosprawnej kosztami związanymi z opieką nad osobą niepełnosprawną oraz pozbawienie w tym zakresie niepełnosprawnego członka rodziny pomocy socjalnej, stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione różnicowanie. Brak jest podstaw do wykluczenia z pobierania świadczenia osób, które nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną z tego tylko względu, że mają one przyznane prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, (zwłaszcza) jeżeli świadczenia tego nie pobierają.

3.3.5. Nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych trzeba rozumieć jako nakaz urzeczywistnienia norm konstytucyjnych w taki sposób, aby z jednej strony zostały uwzględnione istniejące potrzeby społeczne, a z drugiej strony, żeby możliwości ich zaspokojenia były realne. Granice tej pomocy wyznaczają inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. wielokrotnie wyrażana w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego równowaga budżetowa, mogące w pewnym zakresie pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych. Ochrona praw socjalnych, których zgodnie z art. 81 Konstytucji można dochodzić tylko w granicach określonych w ustawie, powinna przejawiać się w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, aby stanowiły one wspomniane optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego. Nie ulega też wątpliwości, że bez względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą hamować dążenie do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb socjalnych, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może

nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa (zob. wyrok o sygn. SK 22/99).

Mając na względzie te ustalenia, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że różnicowanie sytuacji prawnej osób rezygnujących z pracy w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnymi w oparciu o przyjęte przez ustawodawcę kryterium posiadania przez takie osoby ustalonego prawa do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy jest niedopuszczalne. Prowadzi ono bowiem do wyłączenia opiekunów-rencistów z kręgu podmiotów uprawnionych do świadczeń pielęgnacyjnych, pomimo że sytuacja faktyczna takich osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi (gdy nie podejmują oni zatrudnienia, które mogli podjąć przy jednoczesnym pobieraniu świadczenia rentowego) jest tożsama z sytuacją osób zdolnych do pracy, lecz rezygnujących z niej w celu opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem.

Jednocześnie Trybunał dostrzeża, że realna wysokość renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy może być zdecydowanie niższa niż wysokość świadczenia pielęgnacyjnego, jak ma to miejsce w przypadku skarżącej. W systemie świadczeń rodzinnych brak jest z kolei rozwiązania pośredniego, które pozwoliłoby tę sytuację rozwiązać dzięki np. obniżeniu wysokości przyznanego świadczenia proporcjonalnie do wysokości pobieranej renty. Sprzeczna z zasadą równości jest jedynie sytuacja, gdy samo przyznanie prawa do takiej renty skutkuje odebraniem świadczenia.

3.4. Z uwagi na to, że zasada sprawiedliwości społecznej wywodzona z art. 2 Konstytucji ma charakter ogólny, a zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowi jej konkretyzację, Trybunał Konstytucyjny odstąpił od kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu pod względem jego zgodności z normą natury ogólnej.

3.5. Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. Utrata mocy obowiązującej.

Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wchodzą w życie z dniem ich ogłoszenia, jednakże Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. W przypadku ustawy termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.

Rozpoznając niniejszą sprawę, Trybunał Konstytucyjny uznał, że wydanie orzeczenia stwierdzającego niezgodność zaskarżonego przepisu z Konstytucją będzie skutkowało koniecznością poczynienia przez Skarb Państwa znacznych nakładów, które nie zostały ujęte w obowiązującej ustawie budżetowej. Wynika to przede wszystkim z tego, że w związku z utratą mocy obowiązującej art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. nieodzowna stanie się wypłata świadczenia pielęgnacyjnego nie tylko samej skarżącej, lecz również i pozostałym osobom znajdującym się w tożsamej sytuacji. To zaś wymaga dokładnego oszacowania środków, które muszą być dodatkowo przeznaczone na wypłatę świadczeń pielęgnacyjnych osobom uprawnionym, a następnie ujęcie ich w ustawie budżetowej. Stąd też w części II wyroku Trybunał orzekł, że utrata mocy przez art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. w zakresie, w jakim stanowi on, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, nastąpi po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

5. Umorzenie postępowania.

Wobec przeprowadzenia przez Trybunał Konstytucyjny oceny konstytucyjności art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. jedynie w zakresie, w jakim stanowi on, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba, sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, oraz w odniesieniu do wzorców kontroli, jakimi był art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, postępowanie w pozostałym zakresie – wykraczającym poza przywołane wyżej ramy – stosownie do art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 20172, ze zm.) należało umorzyć z uwagi na zbędność wydania wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Mariusza Muszyńskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 2/17

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 2/17.

1. Nie neguję istnienia problemu prawnego w zakresie, jaki przedstawiła Trybunałowi skarżąca. Co więcej, oceniam sytuację, w jakiej się znalazła, jako niewątpliwie niesprawiedliwą. Źródło problemu w danym przypadku nie polega jednak na naruszeniu konstytucyjnych wolności i praw przez poszczególne przepisy prawne, ale na zwykłych, choć dość istotnych, niedoskonałościach konstrukcyjnych systemu zabezpieczenia społecznego w zakresie wsparcia opiekunów osób niepełnosprawnych. Rozwiązanie tego problemu, zwłaszcza optymalne ukształtowanie systemu pomocy opiekunom osób niepełnosprawnych, uwzględniającej z jednej strony zasadę pomocniczości, na której opiera się istota pomocy społecznej, a która jest w tym zakresie wyartykułowana w art. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej), a z drugiej strony uwzględniającej sprawiedliwość społeczną, nie należy jednak do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał nie jest organem decydującym ani o kierunkach polityki społecznej, ani o szczegółowych rozwiązaniach konstrukcyjnych systemu zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Wyznaczanie kierunków tej polityki należy przede wszystkim do organów władzy wykonawczej, a o prawnych formach jej realizacji decyduje ustawodawca. Tej perspektywy Trybunał w żaden sposób nie uwzględnił wydając niniejszy wyrok.

Z kolei podstawową kompetencją Trybunału jest orzekanie w sprawie zgodności aktów normatywnych, norm i przepisów prawnych z aktami wyższego rzędu. W sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną orzeka on o zgodności aktów normatywnych z konstytucyjnymi przepisami wyrażającymi prawa człowieka (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Przedstawiony przez skarżącą problem nie mieści się w tym zakresie. Zamiast kierować skargę konstytu-

cyjną, skarżąca powinna rozważyć podjęcie działań w celu skorzystania z nadzwyczajnych środków kontroli stosowania prawa, jeśli byłoby to możliwe, lub problem ten powinien zostać uświadomiony ustawodawcy, np. poprzez sygnalizację pozostającą w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego, dla rozwiązania go w drodze legislacyjnej.

Wobec powyższego, usiłując rozwiązać przedstawiony w skardze problem w drodze orzeczniczej, Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok wadliwy w ujęciu systemowym. Przemawiają za tym następujące argumenty:

po pierwsze, wyrok dyskryminuje podmioty, które nie zostały objęte zakresem orzeczenia, a są objęte hipotezą art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2220, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych);

po drugie, wyrok nie uwzględnia specyfiki postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną i opiera się na wzorcach kontroli, które nie są dopuszczalne w przypadku skargi konstytucyjnej jako wzorce o charakterze samoistnym; ponadto sformułowany wzorzec nie jest w pełni treściowo adekwatny z przedstawionym w skardze zarzutem;

po trzecie, wyrok przewiduje odroczenie utraty mocy obowiązującej normy uznanej za niekonstytucyjną. Wyjaśnienie odroczenia opiera się na konieczności oszacowania środków, które muszą być dodatkowo przeznaczane na wypłatę świadczeń pielęgnacyjnych dla osób uprawnionych, jakie ujawnią się w efekcie takiego wyroku. Tymczasem instytucja odroczenia powinna być stosowana w sytuacji, kiedy skutkiem wyroku jest konieczność interwencji prawodawczej w związku z ewentualną luką w prawie, którą wyrok tworzy. Trybunał nie wziął też pod uwagę, że poprzez odroczenie doprowadził do paradoksu, bo sam uniemożliwił skarżącej (na korzyść której wydał wyrok) wzruszenie postępowania w celu podważenia decyzji opartej na normie, jaką uznał za niekonstytucyjną. To znaczy, że (abstrahując od dwóch wyżej wskazanych zarzutów) postępowanie zainicjowane skargą konstytucyjną nie zrealizowało celu tej instytucji, jakim była ochrona konstytucyjnych wolności i praw skarżącej.

Suma wskazanych uchybień w działaniu Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie, spowodowała, że konieczne stało się złożenie zdania odrębnego.

2. Pierwszy zarzut odnośnie do wyroku dotyczy oceny przedmiotu zaskarżenia. Należy na wstępie zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny orzekał wprawdzie w zakresie zaskarżenia, jednak nie uwzględnił w swoim wyroku całego kontekstu normatywnego art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Tym samym poprzez swoje orzeczenie doprowadził do sytuacji, w której pozostałe podmioty wymienione w tym przepisie (tj. osoby sprawujące opiekę) są wyłączone z możliwości kumulowania prawa od świadczenia pielęgnacyjnego z innymi świadczeniami z systemu zabezpieczenia społecznego (ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej).

Kwestionowany przepis brzmiał:

„Świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli:

1) osoba sprawująca opiekę:

a) ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, o którym mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym”.

Trybunał Konstytucyjny skupił się na tym, że oceniał jedynie ten zakres art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy, który dotyczył osoby mającej ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy (bo taki zakres wyznaczyła skarżąca), ale nie wziął pod uwagę tego, że nawet w trybie zainicjowanym skargą konstytucyjną, ocena zgodności z Konstytucją wymaga

ujęcia systemowego i uwzględnienia całego kontekstu normatywnego, w którym obowiązuje dana norma. Trybunał nie jest bowiem powołany do rozstrzygania spraw indywidualno-konkretnych, ale niezależnie od tego, czy rozstrzyga sprawy w trybie kontroli abstrakcyjnej (na podstawie wniosków) czy w trybie kontroli konkretnej (na podstawie pytań prawnych lub skarg konstytucyjnych) w pierwszej kolejności realizuje ogólny cel, jakim jest dbałość o hierarchiczną zgodność systemu prawnego i urzeczywistnianie zasady nadrzędności Konstytucji, oraz wynikających z niej zasad i wartości.

W niniejszej sprawie Trybunał tej perspektywy nie uwzględnił przez co jego wyrok doprowadził do dyskryminacji szeregu grup osób sprawujących opiekę wymienionych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych w ich uprawnieniach do łączenia świadczenia pielęgnacyjnego z innymi świadczeniami. Zakresowy kierunek rozstrzygnięcia, odnoszący się do stanu faktycznego skarżącej, nie uwzględnia treści całego przepisu będącego podstawą rekonstrukcji kwestionowanej normy prawnej. Z kolei zakresowe orzeczenie przez Trybunał niekonstytucyjności wobec części jednej z grupy podmiotów wskazanych literalnie w przepisie (bo nie wszystkich osób sprawujących opiekę) jest wyrazem naruszenia zasady równego traktowania pozostałych podmiotów wskazanych w tym przepisie. Co więcej, Trybunał z jednej z grup wskazanych w art. 17 ust 5 pkt 1 lit. a ustawy, a mianowicie osób mających ustalone prawo do renty wyodrębnił podgrupę, jaką są osoby sprawujące opiekę mające ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy. W ten sposób dokonał dodatkowego, nieuprawnionego zróżnicowania opiekunów, którzy i tak w obowiązującym systemie prawnym nie są równo traktowani. Wyrok Trybunału zamiast realizować konstytucyjne wartości dotyczące zasady równości i sprawiedliwości społecznej przyczynił się zatem do pogłębienia istniejących nierówności w całej grupie opiekunów osób niepełnosprawnych.

Trybunał Konstytucyjny nie przedstawił argumentów przemawiających za dokonaniem takiego zróżnicowania. Przeprowadzony w sprawie bardzo ograniczony i nieprecyzyjny test równości nie wyjaśnił istniejących wątpliwości konstytucyjnych, a na pewno przywołana argumentacja nie zdołała obalić domniemania konstytucyjności.

Trybunał jako cechę relewantną z punktu widzenia zasady równości wskazał „fakt sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną i niewykonywanie z tego względu pracy zarobkowej” (pkt III.3.3.1. uzasadnienia wyroku). Następnie dokonując oceny zgodności z konstytucyjną zasadą równości w sposób niezrozumiały przeciwstawił sobie następujące kategorie: proporcjonalność zróżnicowania z jednej strony i niezbędności realizacji celu i kolizji z innymi wartościami konstytucyjnymi z drugiej strony (zob. pkt III.3.3.4 uzasadnienia wyroku), choć stanowią one części tego samego testu równości. Wreszcie należy zauważyć, że również sam test równości nie został w praktyce przeprowadzony, a Trybunał stwierdził jedynie, że „wyłączenie przez ustawodawcę możliwości uzyskania przez opiekuna-rencistę świadczenia pielęgnacyjnego, a przez to również obarczenie rodziny osoby niepełnosprawnej kosztami związanymi z opieką nad osobą niepełnosprawną oraz pozbawienie w tym zakresie niepełnosprawnego członka rodziny pomocy socjalnej, stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione różnicowanie. Brak jest podstaw do wykluczenia z pobierania świadczenia osób, które nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną z tego tylko względu, że mają one przyznane prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, (zwłaszcza) jeżeli świadczenia tego nie pobierają” (pkt III.3.3.4. uzasadnienia wyroku). Wskazana konkluzja jest na tyle generalna, że można ją skierować do wykluczenia z świadczenia pielęgnacyjnego innych osób, o których mowa w art. 17 ust 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Można też na takim poziomie ogólności formułować twierdzenie przeciwne i uzasadniać konstytucyjność wykluczenia określonych osób z kręgu uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, zwłaszcza, gdy uwzględni się pomocniczy charakter pomocy społecznej.

Trybunał nie uwzględnił faktu, że normatywna konstrukcja świadczenia pielęgnacyjnego polega na tym, iż przysługuje ono wtedy, gdy opiekun nie pracuje (tzn. zrezygnował z zatrudnienia albo pobiera świadczenie związku z niezdolnością do pracy z uwagi na wiek, chorobę, niepełnosprawność). To rozwiązanie można krytykować. Nie mniej Trybunał nie jest właściwy do oceny zasadności takiej konstrukcji normatywnej, dopóki nie ingeruje ona w konstytucyjne zasady i prawa. A jeśli już dokonuje kontroli konstytucyjności w takich sprawach, nie powinien podejmować rozstrzygnięcia bez uwzględnienia całej grupy beneficjentów tych świadczeń, których konstytucyjność ocenia. W przeciwnym razie działanie Trybunału może być dyskryminujące. I właśnie tak stało się w niniejszym wyroku.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał przypominał, że nie ocenia słuszności i celowości aktywności ustawodawcy, ale patrząc na sposób jego działania i przywołane w uzasadnieniu stanowiska należy stwierdzić, że to, co przyczyniło się do określonego kierunku rozstrzygnięcia, było odniesieniem do oceny słuszności danej regulacji (choć w sposób jednostkowy, a nie systemowy). Rozstrzygnięcie Trybunału było przy tym oparte na nieprzekonywującej argumentacji z punktu widzenia zakresu zaskarżenia, miejsca kwestionowanego przepisu z systemie zabezpieczenia społecznego, charakteru pomocy społecznej oraz specyfiki kontroli zainicjowanej skargą konstytucyjną. Trybunał sam przyznał, że określony sposób ukształtowania możliwości pobierania świadczenia pielęgnacyjnego przez opiekuna mającego ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy stanowi przejaw niewłaściwego zinterpretowania przez ustawodawcę nałożonego nań konstytucyjnego obowiązku wsparcia osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Wskazał też niedoskonałości systemu świadczeń rodzinnych w zakresie dostępu do określonych świadczeń (zob. pkt III.3.2.2 uzasadnienia wyroku). Podniesione przez TK problemy są jednak materią będącą poza jego kognicją, co dodatkowo potwierdza, że rozpoznawany w skardze problem miał charakter systemowy i związany z realizacją polityki społecznej państwa, a nie z naruszeniem konstytucyjnych wolności i praw. Zresztą konkretnych i dostatecznie sprecyzowanych praw konstytucyjnych, które miałyby być naruszone w niniejszej sprawie nie wykazano. Nie uznaję za takie prawa rodziny wywodzonego z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

3. Drugi zarzut wobec wyroku dotyczy zatem tego, że Trybunał Konstytucyjny zbudował samoistny wzorzec kontroli w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną i uznał niekonstytucyjność kwestionowanej normy prawnej z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, w sytuacji, gdy z tak wskazanego wzorca nie wynikało konkretne prawo skarżącej o sprecyzowanej treści, które wyznaczałoby sytuację obywatela (jednostki) ukształtowaną przez normę Konstytucji, w której obywatel ten (jednostka) mógłby skutecznie domagać się czegoś od państwa lub mógłby w sposób niekwestionowany przez państwo coś uczynić, realizując swój indywidualny interes. O tym, że dana norma faktycznie ustanawia prawa i obowiązki dla podmiotów stosunku prawnego zawiązanego na jej podstawie, decyduje to, że działania organów władzy publicznej mają charakter związany, a nie uznaniowy, a ponadto, również to, że otwiera drogę dochodzenia prawa podmiotowego przed sądem.

Nie zgadzam się przy tym z przywoływaniem wprost przez Trybunał, dla uzasadnienia tego wyroku, twierdzeń z uzasadnień innych wyroków TK (przede wszystkim wyrażonych w sprawach zainicjowanych pytaniami prawnymi, a nie skargami konstytucyjnymi), że prawo podmiotowe w postaci prawa do szczególnej pomocy państwa dla rodzin, które podlega ochronie w trybie skargi konstytucyjnej, prawodawca sformułował w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji (zob. wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 115; a także odwołanie do wyroku TK z 8 lipca 2014 r., sygn. P 33/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 70). Trybunał nie dokonał tu krytycznej analizy wskazanych orzeczeń w kontekście dopuszczalnych wzorców kontroli w skardze konstytucyjnej, a w przy-

padku odwoływania się do uzasadnienia wyroku z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22) nie zauważył, że mimo, iż w *petitum* skargi art. 71 ust. 1 Konstytucji był wzorcem kontroli, w sentencji tego orzeczenia wzorzec ten został pominięty.

W mojej ocenie art. 71 ust. 1 Konstytucji w całości wyraża zasadę polityki państwa dotyczącą ochrony rodziny, a art. 32 ust. 1 Konstytucji określa zasadę równości. Oba te przepisy nie mogą być samoistnymi wzorcami kontroli w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej, gdyż nie wyrażają samodzielnych i dostatecznie sprecyzowanych konstytucyjnych praw, które mogłyby być egzekwowane na podstawie Konstytucji (w trybie skargi konstytucyjnej). Zostało to zresztą potwierdzone w postanowieniu z 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 19/19, *nota bene* wydanym przez Trybunał. Tym samym w jednym dniu, dwa składy orzekające wydały odmienne orzeczenia. W mojej ocenie orzeczenie sygn. SK 19/19 było słuszne.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że nawet wynikające z art. 71 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji, które brzmi: „Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych” mimo że zawiera sformułowanie „mają prawo”, nie ustanawia prawa, które dotyczyłoby wprost skarżącej w związku z wymogami skargi konstytucyjnej. Przepis ten mówi o prawie „rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej”. Zatem, w kontekście możliwości skonstruowania skargi konstytucyjnej w oparciu o naruszenie art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji problematyczne jest samo zidentyfikowanie podmiotu uprawnionego z tego przepisu, jakim jest „rodzina”. Jeśli bowiem istota skargi konstytucyjnej, jaką jest jej osobisty charakter wymaga, by wzorcem kontroli było konkretne prawo przysługujące skarżącej, a nie szerokiemu kręgu adresatów, to wzorzec wynikający z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji warunków tych nie spełnia.

Połączenie dwóch kwestii, tj. obowiązku państwa uwzględniania dobra rodziny w polityce gospodarczej i społecznej i prawa rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych z jednej strony, z zasadą równości z drugiej, jeszcze bardziej utrudnia sformułowanie konkretnego konstytucyjnego prawa podmiotowego, które mogłoby być wskazane przez skarżącą jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie. Trybunał nie zdefiniował prawa do równej pomocy rodzinom, a to oznacza, że nie wyznaczył wyraźnych kryteriów oceny, które mogłyby posłużyć dokonaniu kontroli konstytucyjności kwestionowanej normy prawnej. Sposób realizacji polityki pomocy rodzinie został pozostawiony innym organom władzy publicznej, zatem na podstawie art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji skarżąca nie mogła sformułować konkretnego roszczenia o konkretną formę pomocy.

Powyższe oznacza, że w trybie skargi konstytucyjnej wskazany w sentencji wzorzec był nieadekwatny. Trybunał nie uwzględnił w orzekaniu specyfiki skargi konstytucyjnej i dopuszczalnych w niej wzorców, co należy ocenić negatywnie.

Okoliczność, że oba zdania art. 71 ust. 1 Konstytucji nie są na tyle precyzyjne, by mogły stać się samoistnym wzorcem w postępowaniu przed TK, nie oznacza, że nie mają one znaczenia w kształtowaniu systemu pomocy rodzinie. Wyznaczają one bowiem określone cele i zadania państwa, w tym kierunki prac legislacyjnych. Wskazują też wartości szczególnie godne ochrony.

Moja negatywna ocena działania TK w niniejszej sprawie nie oznacza, że neguję znaczenie małżeństwa, rodzicielstwa i rodziny, jako instytucji wymagających ochrony konstytucyjnej. Zgadzam się też z tym, że zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej musi uwzględniać dobro rodziny. Prawo rodziny do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych nie jest jednak w Konstytucji na tyle skonkretyzowane, by mogło być samoistnym wzorcem w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Konstrukcja wynikająca z art. 71 ust. 1 obliuguje natomiast organy władzy publicznej do

działań prorodzinnych w procesie tworzenia i stosowania prawa. Jest to zasada polityki państwa i norma programowa, która może być wzorcem kontroli działań prawodawczych w przypadku wniosków i pytań prawnych.

3. Ostatni zarzut dotyczący wyroku ma związek z odroczeniem utraty mocy obowiązującej kwestionowanej normy. Trybunał uzasadnił odroczenie koniecznością dokładnego oszacowania środków, które muszą być dodatkowo przeznaczane na wypłatę świadczeń pielęgnacyjnych dla osób uprawnionych. W ocenie TK, odroczenie miało związek z tym, że wobec utraty mocy obowiązującej art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych nieodzowna stanie się wypłata świadczenia pielęgnacyjnego nie tylko samej skarżącej, lecz również i pozostałym osobom znajdującym się w tożsamej sytuacji (zob. pkt III.4 uzasadnienia wyroku). Wobec powyższego należy stwierdzić, że wyrok TK nie doprowadzi o utraty mocy obowiązującej art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, a jedynie – po okresie odroczenia – traci moc ta norma, która uniemożliwiała ubieganie się o świadczenie pielęgnacyjne osobie sprawującej opiekę mającej ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy. Nie jest jednak tak, że po wyroku TK wszystkim opiekunom objętym kwestionowaną normą automatycznie wypłacone będą świadczenia pielęgnacyjne.

Decyzja Trybunału o odroczeniu utraty mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu w sytuacji, gdy nie jest wymagana interwencja prawodawcza po wyroku Trybunału, uniemożliwia wzruszenie ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji. W ten sposób iluzoryczna staje się ochrona konstytucyjnych wolności i praw skarżącej w wymiarze indywidualnym. Zgodnie z art. 272 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.) można żądać wznowienia postępowania w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie. Zdanie pierwsze art. 272 § 2 tej ustawy dopuszcza możliwość wznowienia w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, a zatem od dnia jego ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym, a nie od dnia utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej normy.

Aby skorzystać ze skutków wyroku Trybunału, skarżąca będzie musiała poczekać, aż kwestionowana norma utraci moc obowiązującą, ale i to nie gwarantuje jej przyznania określonego świadczenia o danej wysokości, gdyż nie jest wykluczone, że w związku z wyrokiem Trybunału ustawodawca podejmie działania legislacyjne, by rozwiązać określone problemy pomocy opiekunom osób niepełnosprawnych w sposób systemowy.

W dotychczasowym orzecznictwie TK przyjęto, że odroczenie może być uzasadnione ryzykiem powstania negatywnych skutków stwierdzenia niekonstytucyjności, takich jak arbitralność wykładni, rozchwianie materialnej i logicznej spójności ustawy albo zwiększenie niepewności co do obowiązującego stanu prawnego.

Skutkiem wyroku TK w niniejszej sprawie jest niezauważony przez Trybunał fakt, że doszło do nieuprawnionego zróżnicowania podmiotów wyłączonych z możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego. Uprzywilejowano osoby sprawujące opiekę, które pobierają rentę z tytułu częściowej niezdolności do pracy w stosunku do innych podmiotów pobierających świadczenia z zabezpieczenia społecznego. Działanie takie nie znajdowało uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych. Odroczenie mogłoby więc być uzasadniane likwidacją systemowej nierówności, która powstała po wyroku Trybunału. Nie jest więc wykluczone, że stosowne działania zostaną podjęte, gdyż już obecnie prowadzone są prace legislacyjne w tym zakresie.

4. Podsumowując, Trybunał wydając wyrok w sprawie o sygn. SK 2/17 wszedł w kompetencje innych organów władzy publicznej, które mają konstytucyjne i ustawowe zadania kształtowania i prowadzenia polityki społecznej i gospodarczej, w tym opracowywania koncepcji systemu zabezpieczenia społecznego i pomocy rodzinom. Wyrok Trybunału nadmiernie wkroczył w swobodę ustawodawcy, a Trybunał nie podał dostatecznego uzasadnienia takiego działania. Nie jest nim bowiem realizacja ochrony dobra rodziny, gdyż orzekając o prawach jednej grupy podmiotów wymienionych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, Trybunał pominął sytuację innych podmiotów wskazanych w tym przepisie, które również należą do rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji.

Z powyższych przyczyn zdecydowałem się na złożenie zdania odrębnego.