



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 3 kwietnia 2025 r.

Pozycja 34

WYROK

z dnia 18 marca 2025 r.

Sygn. akt SK 22/22

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący
Bartłomiej Sochański
Jakub Stelina
Bogdan Świączkowski
Andrzej Zielonacki – sprawozdawca,

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. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 marca 2025 r., skargi konstytucyjnej D.G. o zbadanie zgodności:

art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111, ze zm.) „w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej nie przysługuje osobie, na której zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy [Dz. U. z 2020 r. poz. 1359, ze zm.] ciąży obowiązek alimentacyjny, jeżeli posiada ustalony znaczny stopień niepełnosprawności”, z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 390, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548, ze zm.) i obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 43 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz. U. poz. 1429, ze zm.), w części obejmującej słowa: „, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności”, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W sporządzonej przez radcę prawnego skardze konstytucyjnej z 8 października 2020 r., wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 9 października 2020 r. (data stempla pocztowego), D.G. zarzucił niezgodność art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111, ze zm.; dalej: u.ś.r.) „w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej nie przysługuje osobie, na której zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy [Dz. U. z 2020 r. poz. 1359, ze zm.; dalej: k.r.o.] ciąży obowiązek alimentacyjny, jeżeli posiada ustalony znaczny stopień niepełnosprawności”, z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 69 Konstytucji.

1.1. Skargę konstytucyjną wniesiono w związku z następującym stanem faktycznym:

Decyzją z 23 listopada 2018 r. Wójt Gminy C. odmówił skarżącemu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością roztoczenia opieki nad żoną – niepełnosprawną w stopniu znacznym, wobec której stwierdzono niezdolność do samodzielnej egzystencji. Organ stwierdził, że skarżącemu nie przysługuje to świadczenie, gdyż skarżący jest osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym oraz ma ustalone prawo do renty inwalidzkiej. Skarżący odwołał się od tej decyzji, podnosząc, że sprawuje bezpośrednią, osobistą i stałą opiekę nad żoną oraz że nie może podjąć pracy ze względu na jej stan zdrowia i fakt, że wymaga ona całodobowej opieki.

Od powyższego rozstrzygnięcia skarżący wniósł odwołanie.

Decyzją z 21 stycznia 2019 r. (znak: [...]) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w O. utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

Na rozstrzygnięcie organu odwoławczego skarżący złożył skargę do sądu administracyjnego.

Wyrokiem z 27 czerwca 2019 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił skargę, podtrzymując stanowisko organów, że znaczny stopień niepełnosprawności i przyznane prawo do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy stanowią negatywne przesłanki świadczenia pielęgnacyjnego, o czym stanowią art. 17 ust. 1 pkt 4 i art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r.

Skarżący wniósł skargę kasacyjną od powyższego wyroku.

Wyrokiem z 23 czerwca 2020 r. ([...]) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną skarżącego, uznając za prawidłowe stanowisko zajęte przez sąd pierwszej instancji.

1.2. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej oparto na następujących argumentach:

Skarżący stwierdził, że art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., wyłączając z kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego osoby niepełnosprawne w stopniu znacznym, uniemożliwia organom administracji i sądom uwzględnienie konkretnych sytuacji, a mianowicie takich, w jakiej znajduje się skarżący. W ocenie skarżącego, generalne wyłączenie możliwości uzyskania świadczenia przez osobę niepełnosprawną w stopniu znacznym rażąco narusza cel ustawy o świadczeniach rodzinnych. Nie jest bowiem tak, że osoba niepełnosprawna w stopniu znacznym nie może sprawować opieki. Skarżący dodał, że działania ustawodawcy są nieспójne, zważywszy, że świadczenie pielęgnacyjne może uzyskać niepełnosprawny w stopniu znacznym opiekun faktyczny lub rodzice.

W ocenie skarżącego, ustawodawca zastosował niedopuszczalny i nieuzasadniony zabieg apriorycznego założenia, że niepełnosprawni w stopniu znacznym opiekunowie osób

niepełnosprawnych w tym samym stopniu, zobowiązani do alimentacji, wypełniają funkcje opiekuńcze jedynie fikcyjnie.

Skarżący stwierdził, że regulacja taka narusza przysługujące mu prawa konstytucyjne, takie jak prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych oraz do pomocy w zabezpieczeniu egzystencji osób niepełnosprawnych, a nadto jest sprzeczna z prawem do równego traktowania oraz zasadą sprawiedliwości społecznej.

Przywoławszy orzecznictwo, w którym Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się o wzorcu z art. 71 ust. 1 Konstytucji, skarżący podniósł, że art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. rażąco przeczy celom wysłowionym w tym przepisie Konstytucji.

Gdy chodzi o art. 69 Konstytucji, skarżący wskazał, że przepis ten chroni osoby niepełnosprawne również przed praktykami prowadzonymi w sposób pośredni (niekiedy ukryty) do naruszenia ich praw. Dodał, że przepis ten działa w dwóch relacjach – wobec osoby niepełnosprawnej, która jest opiekunem oraz wobec osoby niepełnosprawnej, która jest podopiecznym. Zdaniem skarżącego, zaskarżonej regulacji nie da się pogodzić ze standardem konstytucyjnym wywodzonym z tego przepisu.

Gdy chodzi o zarzut niezgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji, skarżący podniósł, że kryterium niepełnosprawności, na którym ustawodawca oparł konstrukcję art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., jest przesłanką wykluczenia takich osób jak on z kręgu uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. Zdaniem skarżącego, uzasadnienie zarzutu naruszenia zasady równości można oprzeć odpowiednio na argumentach podniesionych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 2/17 (OTK ZU A/2019, poz. 36).

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, skarżący zaznaczył, że ustawodawca z góry założył, iż niepełnosprawni opiekunowie w stopniu znacznym generalnie nie są zdolni do opieki. W ocenie skarżącego, założenie takie jest niedopuszczalne w świetle art. 2 Konstytucji.

2. Pismem procesowym z 18 marca 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. W piśmie procesowym z 10 października 2022 r. (znak: 1001-8.TK.30.2022) stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny, który wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

4. W piśmie procesowym z 3 kwietnia 2022 r. (znak: BAS-WAK-620/22), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu, który wniósł o:

– orzeczenie, że art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. w zakresie, w jakim przewidziane w tym przepisie świadczenia pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub z innej pracy zarobkowej nie przysługują osobie, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, a osoba ta posiada ustalony znaczny stopień niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

– umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

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. z 2019 r. poz. 2393) Trybunał

może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli m.in. 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. W niniejszej sprawie skarżący zakwestionował konstytucyjność art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 111, ze zm.; dalej: u.ś.r.). W sprawie skarżącego wskazany przepis zastosowanie miał w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548, ze zm.; dalej: ustawa z 2012 r.) i obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 43 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz. U. poz. 1429, ze zm.; dalej: ustawa z 2023 r.); było ono następujące:

„Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje:

(...)

4) innym osobom, na których, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności

– jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji”.

Wskazane brzmienie uwzględnił tekst jednolity u.ś.r. opublikowany w Dz. U. z 2023 r. poz. 390, ze zm.

Należy przy tym zauważyć, że przesłanka negatywna uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego w postaci znacznego stopnia niepełnosprawności osoby sprawującej opiekę została wprowadzona do analizowanej regulacji już wcześniej, a mianowicie ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. Nr 205, poz. 1212; dalej: ustawa z 2011 r.).

Przedmiotem zaskarżenia skarżący uczynił część regulacji wyśłowionej w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., a mianowicie zakwestionował to, że z kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, wyłączono osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności. Opisał to używając następującej formuły zakresowej: „w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej nie przysługuje osobie, na której zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny, jeżeli posiada ustalony znaczny stopień niepełnosprawności”.

1.1. Artykuł 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. w brzmieniu zakwestionowanym w skardze konstytucyjnej został zmieniony przez art. 43 pkt 4 lit. a ustawy z 2023 r.; cały art. 17 ust. 1 od 1 stycznia 2024 r. uzyskał następujące brzmienie:

„1. Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje:

1) matce albo ojcu,

2) innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359 oraz z 2022 r. poz. 2140) ciąży obowiązek alimentacyjny, a także małżonkom,

3) opiekunowi faktycznemu dziecka,

4) rodzinie zastępczej, osobie prowadzącej rodzinny dom dziecka, dyrektorowi placówki opiekuńczo-wychowawczej, dyrektorowi regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej albo dyrektorowi interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego

– jeżeli sprawują opiekę nad osobą w wieku do ukończenia 18. roku życia legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji”.

Obecna regulacja wysłowiona w art. 17 ust. 1 u.ś.r. różni się istotnie od wcześniej obowiązującej treści tego przepisu i nie wyraża już normy prawnej o treści takiej, jak zakwestionowana w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej, co obligowało Trybunał do zbadania kwestii obowiązywania zaskarżonego aktu normatywnego.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) Trybunał Konstytucyjny wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem przez Trybunał orzeczenia, chyba że wydanie orzeczenia – w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną – jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności lub praw (art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK).

Sposób rozumienia przez Trybunał pojęcia „utrąty mocy obowiązującej” uległ pewnej zmianie na przestrzeni lat w tym kierunku, że oceny prowadzącej do umorzenia postępowania przesłanki utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego dokonuje się nie na podstawie formalnego stwierdzenia wyeliminowania kontrolowanego przepisu z systemu prawa, lecz z punktu widzenia możliwości wywołania przezeń skutków prawnych (szerzej zob. m.in. postanowienie z 5 kwietnia 2016 r., sygn. K 3/15, OTK ZU A/2016, poz. 7). Również po wejściu w życie u.o.t.p.TK Trybunał przyjmował, iż dopiero po ustaleniu, że uchylony przepis nie może być zastosowany do żadnych sytuacji z przeszłości, teraźniejszości i przyszłości, w szczególności nie wywiera już określonych skutków dla obywateli, można umorzyć postępowanie ze względu na utratę przez niego mocy obowiązującej. O utracie mocy obowiązującej można bowiem mówić dopiero wtedy, gdy dany przepis nie może być w ogóle stosowany (zob. np. wyrok z 19 grudnia 2017 r., sygn. U 1/14, OTK ZU A/2018, poz. 5). Trybunał badał w szczególności to, czy akt nowy zawiera przepisy przejściowe lub dostosowujące, które przesądzałyby o tym, że formalnie uchylone przepisy mogą jeszcze kształtować status prawny podmiotów nimi objętych (zob. wyrok z 28 listopada 2023 r., sygn. K 17/19, OTK ZU A/2023, poz. 90 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

W ustawie z 2023 r. zamieszczono przepis przejściowy (art. 63) dotyczący świadczeń pielęgnacyjnych, do których prawo powstało do dnia 31 grudnia 2023 r. Z punktu widzenia oceny, czy w niniejszej sprawie doszło do utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej aktu normatywnego, podstawowe znaczenie ma art. 63 ust. 1 ustawy z 2023 r., zgodnie z którym w sprawach o świadczenie pielęgnacyjne i specjalny zasiłek opiekuńczy, o których mowa w u.ś.r. w brzmieniu dotychczasowym, do których prawo powstało do dnia 31 grudnia 2023 r., stosuje się przepisy dotychczasowe.

Z przytoczonej treści normy przejściowej wynika, że art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. – w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2024 r. i na podstawie którego odmówiono skarżącemu przyznania świadczenia pielęgnacyjnego – nadal może być stosowany.

Nawet gdyby uznać, że art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2024 r. w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą, to i tak wydanie orzeczenia w niniejszej sprawie – wszczętej na podstawie skargi konstytucyjnej – byłoby uzasadnione koniecznością ochrony konstytucyjnych wolności lub praw (art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK).

Z powyższego wynika, że zaskarżony przepis może być przedmiotem kontroli konstytucyjności.

1.2. Zbadania następnie przez Trybunał wymaga, czy skarżący – czyniąc przedmiotem kontroli art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. – spełnił szczególne wymagania dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej. Z art. 79 Konstytucji, a także z art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK, wynika, że skarżący może zakwestionować przepis aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub inny organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach określonych w Konstytucji.

Jak wynika z analizy orzeczeń wydanych w sprawie, w związku z którą wniesiono przedmiotową skargę konstytucyjną, materialną podstawą każdego z nich był wskazany przez skarżącego jako przedmiot skargi art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., choć w orzeczeniach tych wskazywano także inne przepisy u.ś.r. określające negatywne przesłanki świadczenia pielęgnacyjnego, uznawszy że one także znajdują zastosowanie do sytuacji skarżącego.

W decyzji organu pierwszej instancji art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. formalnie został bezpośrednio wskazany jako wyłączna podstawa odmowy przyznania skarżącemu świadczenia pielęgnacyjnego, choć w uzasadnieniu organ wskazał, że w przypadku skarżącego zachodzi również inna przesłanka negatywna – określona w art. 17 ust. 5 u.ś.r. – a mianowicie skarżącemu przysługiwało prawo do renty inwalidzkiej (wówczas ustalone do 31 maja 2019 r.). W decyzji organu odwoławczego jako podstawę rozstrzygnięcia bezpośrednio wskazano już obydwa przepisy u.ś.r., tj. art. 17 ust. 1 pkt 4 oraz art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, oddalając skargę skarżącego, w odniesieniu do art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. zauważył, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 czerwca 2019 r. o sygn. SK 2/17 (OTK ZU A/2019, poz. 36) orzekł o jego niekonstytucyjności, przy czym Sąd ten podniósł, iż wyrok ten dotyczył innej wyrażonej w tym przepisie przesłanki negatywnej (a mianowicie renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy), a poza tym Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej tego przepisu. Sąd zaznaczył wówczas, że być może ewentualna zmiana ustawy, o ile wykroczy poza zakres orzeczenia Trybunału, wpłynie na zmianę sytuacji skarżącego. Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę kasacyjną, podzielił stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, dodawszy iż w przypadku skarżącego „nie można mówić, że (...) zrezygnował bądź nie podjął zatrudnienia z powodu opieki nad żoną bo może podjąć pracę chociażby w warunkach pracy chronionej. Stan zdrowia skarżącego spowodował, że został on uznany za całkowicie niezdolnego do pracy”.

Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny prawidłowości ani ustaleń faktycznych, ani aktów subsumpcji dokonywanych w konkretnych indywidualnych sprawach. Nie bada zatem, czy organy orzekające w sprawie leżącej u podstaw rozpatrywanej skargi konstytucyjnej prawidłowo zastosowały przepisy u.ś.r. Z punktu widzenia rozstrzygnięcia o dopuszczalności przedmiotowej skargi konstytucyjnej wystarczające jest stwierdzenie, że art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., który zakwestionował skarżący: został zastosowany w jego sprawie, w sposób bezpośredni kształtował treść wydanych rozstrzygnięć oraz prowadził do ingerencji w sferę praw konstytucyjnych, naruszenie których skarżący podniósł w skardze konstytucyjnej. Skarżący mógł, lecz nie musiał, zakwestionować także inne przepisy, które zastosowano w jego sprawie. Okoliczność, czy to uczynił, nie ma jednak wpływu na ocenę dopuszczalności określenia przez niego jako przedmiotu skargi konstytucyjnej tylko art. 17 ust. 1 pkt 4

u.ś.r. Skarżący mógł w szczególności zakładać, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2019 r. o sygn. SK 2/17 oddziałuje na celowość zaskarżenia art. 17 ust. 5 pkt 1 u.ś.r.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela w tym zakresie stanowiska Prokuratora Generalnego, który podniósł niedopuszczalność skargi konstytucyjnej, wskazawszy że: „(...) nawet hipotetyczne uznanie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zawartego w art. 17 ust. 1 pkt 4 [u.ś.r.] sformułowania «z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności» nie zmieniłoby sytuacji prawnej Skarżącego. Niezależnie od ewentualnego wyeliminowania jednej z negatywnych przesłanek przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w postaci znacznego stopnia niepełnosprawności opiekuna oraz potencjalnej możliwości dokonania odmiennej, niż przyjęta w sprawie Skarżącego, wykładni art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., określającego drugą z przesłanek odmowy przyznania Skarżącemu świadczenia pielęgnacyjnego, jaką było prawo do renty, aktualna pozostawałaby bowiem wyrażona w ostatecznym wyroku NSA ocena stwierdzająca niespełnienie przez Skarżącego warunku rezygnacji lub niepodjęcia pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad żoną”. Należy w szczególności zauważyć, że gdy chodzi o przesłankę rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, sytuacja nie jest tak jednoznaczna, jak założył Prokurator Generalny. Otóż w orzecznictwie sądów administracyjnych postawiono tezę, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje w dwóch różnych stanach faktycznych. Uprawnienie aktualizuje się, gdy wnioskodawca faktycznie rezygnuje z wykonywanej dotychczas pracy oraz gdy osoba występująca o świadczenie pielęgnacyjne w ogóle nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Oznacza to, że przesłanką przyznania świadczenia pielęgnacyjnego jest – ujmując rzecz szeroko – niepozostawanie w zatrudnieniu osoby zdolnej do pracy bez względu na okoliczności tego stanu rzeczy. Nie można przy tym tracić z pola widzenia, że w toku postępowania w sprawie, na podstawie której skarżący wystąpił ze skargą konstytucyjną, organy orzekające przyjęły, że warunek, o którym mowa, został przez skarżącego spełniony.

Rozstrzygając o dopuszczalności skargi konstytucyjnej w podniesionym wyżej aspekcie, Trybunał Konstytucyjny przychylił się do stanowiska Sejmu, mającego oparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego; w wyroku z 14 stycznia 2014 r., sygn. SK 25/11 (OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 1) stwierdzono, że „[u]zależnienie dopuszczalności skargi konstytucyjnej od korzyści, jaką wyrok Trybunału może przynieść skarżącym, oznaczałoby zatarcie różnic między przesłankami skargi konstytucyjnej i skutkami wyroku Trybunału wydanego w wyniku rozpoznania tejże skargi. Taka interpretacja nadmiernie ograniczałaby zdolność skargową podmiotów występujących do Trybunału o ochronę ich konstytucyjnych praw i wolności oraz w niedostateczny sposób uwzględniała funkcję gwarancyjną skargi konstytucyjnej. W polskim systemie prawnym wyrok o niezgodności przepisu wydany w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej, oprócz wymiaru indywidualnego dla podmiotu, który zainicjował postępowanie, wywiera skutki *erga omnes*, zmieniając obowiązujący stan prawny. Umożliwia korzystanie z odpowiednich środków prawnych w sferze stosowania prawa innym podmiotom (np. skarg o wznowienie postępowania)”.

Z powyższych względów, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. – jako jeden z przepisów będących podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego – może być przedmiotem kontroli konstytucyjności, niezależnie od tego, czy w okolicznościach sprawy skarżącego mogły znaleźć zastosowanie także inne przepisy u.ś.r.

1.3. Przed przystąpieniem do dalszych rozważań sprecyzowania wymaga przedmiot kontroli. Należy bowiem zauważyć, że choć skarżący – opisując przedmiot zaskarżenia – użył formuły zakresowej, to w istocie zakwestionował dający się wyodrębnić fragment przepisu prawnego, a mianowicie tę część art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., w części obejmującej słowa: „z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności”. Wobec tego Trybunał stwierdza, że bardziej adekwatne w takim przypadku jest zastosowanie formuły częściowej, albo-

wiem art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. pozwala na wyodrębnienie tego jego fragmentu, w którym bezpośrednio wyrażono poddaną kontroli konstytucyjności treść normatywną. W dalszych rozważaniach Trybunał w taki właśnie sposób będzie opisywać przedmiot kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie.

2. Skarżący, jako wzorce kontroli konstytucyjności wskazał art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 69 Konstytucji.

Skarżący postawił zarzuty naruszenia:

- prawa osoby niepełnosprawnej do pomocy władz publicznych w zabezpieczeniu jej egzystencji (art. 69 Konstytucji);
- prawa do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 zdanie drugie);
- zasady równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji);
- zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Skarżący naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji powiązał z wzorcem z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji; podniósł tu, że doszło do różnicowania w grupie adresatów art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. w ten sposób, iż tylko część z nich może uzyskać świadczenie pielęgnacyjne, nawet wówczas, gdy są osobami o znacznym stopniu niepełnosprawności, podczas gdy pozostałym adresatom znajdującym się w takiej samej sytuacji świadczenie takie nie przysługuje.

2.1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej może być tylko taki przepis Konstytucji, który jest źródłem konstytucyjnych wolności lub praw. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego chodzi o przepisy Konstytucji, które wyrażają publiczne prawo podmiotowe. Stawiając zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego z konstytucyjnym prawem lub wolnością, skarżący powinien wskazać, w jaki sposób zostały one naruszone oraz taki zarzut uzasadnić, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK).

2.1.1. Odnośnie do art. 69 Konstytucji skarżący ograniczył się w zasadzie do stwierdzenia, że przepis ten ma charakter normy programowej, ustala poziom konstytucyjnych gwarancji sprowadzających się do zobowiązania władzy publicznej do wspierania osób niepełnosprawnych, a nadto chroni niepełnosprawnych również przed praktykami prowadzącymi w sposób pośredni (niekiedy ukryty) do naruszenia ich praw. Dodał, że przepis ten działa w dwóch relacjach: wobec osoby niepełnosprawnej – opiekuna oraz wobec osoby niepełnosprawnej – podopiecznego.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał, że art. 69 Konstytucji nie stanowi źródła konstytucyjnego prawa podmiotowego (zob. np. wyrok z 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 104 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo), a zatem jako przepis o takim charakterze nie może być wzorcem kontroli w przypadku skarg konstytucyjnych. Mimo generalnie programowego charakteru art. 69 Konstytucji, w swych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny nie wykluczał dopuszczenia tego przepisu jako samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności (zob. np. wyrok TK z 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58). Wynika to stąd, że treść art. 69 pozwala wyznaczyć minimalny zakres gwarancji konstytucyjnych dla osób niepełnosprawnych we wskazanych w nim sferach. W kontekście samodzielnego traktowanego art. 69 można postawić zarzut zupełnego braku działania władz publicznych bądź też stworzenia przez nie rozwiązań pozornych, które w praktyce nie prowadzą do realizacji ustalonych celów. Można zatem wykazać, że ustawodawca nie zabezpieczył egzystencji osób niepełnosprawnych przynajmniej na poziomie minimum życiowego (zob. wyrok TK z 8 czerwca 2016 r., sygn.

K 37/13, OTK ZU A/2016, poz. 28). Z kolei gdy minimalny poziom gwarancji konstytucyjnych zostaje przez prawodawcę wprowadzić osiągnięty, ale określona regulacja „istotnie pogarsza sytuację osób [niepełnosprawnych] znajdujących się w szczególnie trudnym położeniu życiowym i uprawnionych z tego powodu do szczególnej opieki państwa” (wyrok TK z 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11), to nie da się wykluczyć zasadności kwestionowania jej zgodności z art. 69, traktowanym jako dodatkowy (związkowy) wzorzec kontroli, obok art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie dostrzega, że w literaturze również podniesiono, iż w bardzo ograniczonym zakresie możliwe byłoby wskazanie minimalnego substratu materialnego komentowanej regulacji oraz że wymaga zastanowienia, czy obowiązek pomocy w zabezpieczeniu egzystencji nie kreuje jednak po stronie niepełnosprawnych całkowicie niezdolnych do pracy, którzy nigdy – ze względu na swoją niepełnosprawność – nie podjęli żadnej aktywności – prawa do zabezpieczenia ich egzystencji, przynajmniej w zakresie jej minimum, co wiązać można dodatkowo z art. 30 Konstytucji (K. Ślęzak, komentarz do art. 69 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 15 – Legalis).

Stawiając zarzut naruszenia art. 69 Konstytucji, skarżący ograniczył się jednak tylko do przywołania orzeczeń, w których Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się na temat tego wzorca, nie wskazując, jakie prawo z tego przepisu wywodzi i w jaki sposób zostało ono naruszone. Skarżący nie przedstawił żadnych argumentów i dowodów na poparcie postawionej przez siebie tezy, że w jego sprawie doszło do naruszenia tego przepisu rozpatrywanego samodzielnie lub w powiązaniu z innymi przepisami Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie może – nie wykraczając poza zakres zaskarżenia – zmienić istoty zarzutu sformułowanego w skardze.

W świetle powyższego, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w zakresie zarzutu niezgodności art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. z art. 69 Konstytucji skarżący nie spełnił warunków określonych w art. 53 ust. 2 i 3 u.o.t.p.TK, co oznacza, iż postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

2.1.2. W *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący wskazał – związkowo z art. 71 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji – art. 2 Konstytucji.

Mając na uwadze wskazanie przez skarżącego art. 2 Konstytucji i wyrażonej w niej zasady sprawiedliwości społecznej jako wzorca związkowego, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że treść zasady sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza niż zasady równości, a ustalenie powiązań zachodzących między nimi wymaga rozważenia formalnego i materialnego aspektu tej pierwszej (zob. zwłaszcza wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79). W odniesieniu do nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją. Nie ulega w konsekwencji wątpliwości, że naruszenie zasady równości jest równoznaczne z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej w analizowanym obszarze. Należy jednak uznać, że w razie sformułowania zarzutu niezgodności określonej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada równości, a nie zasada sprawiedliwości społecznej, która – ze względu na regułę *lex specialis derogat legi generali* – nie stanowi wówczas adekwatnego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Powołanie w takiej sytuacji jako wzorca kontroli zasady sprawiedliwości społecznej prowadziłoby do stwierdzenia, że dany przepis prawny nie jest niezgodny z omawianą zasadą konstytucyjną. Zastrzeżenia co do konstytucyjności uregulowań przewidujących nierówne traktowanie równych powinny być weryfikowane jedynie w kontekście zasady równości.

Wypada przy tym wyjaśnić, że Trybunał Konstytucyjny, weryfikując zgodność kwestionowanej regulacji z zasadą równości, jest zawsze obowiązany zbadać, czy wprowadzone przez taką regulację odstępstwo od nakazu równego traktowania równych znajduje usprawiedliwienie w unormowaniach ustawy zasadniczej, w tym wysławiających zasadę sprawiedliwości społecznej. Artykuł 2 Konstytucji nie jest jednak *sensu stricto* wzorcem kontroli konstytucyjności, lecz punktem odniesienia w teście równości.

W odniesieniu do wyjaśnionej wyżej relacji między art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, należy stwierdzić, że w przypadku postawionego przez skarżącego zarzutu naruszenia art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 oraz w związku z art. 2 Konstytucji w aspekcie naruszenia zasady równości, powołanie art. 2 Konstytucji miało charakter nieadekwatny, co znaczy, że w tym zakresie skarżący w istocie nie wskazał „odrębnego”, a wynikającego z art. 2 Konstytucji prawa podmiotowego. Argumentacja skargi odnosząca się do naruszenia zasady równości oraz zasady sprawiedliwości powtarza się (jest zbieżna), a skarżący nie powołał odrębnych, dodatkowych argumentów świadczących o samoistnym (tj. niezależnym od podnoszonej sprzeczności z zasadą równości) naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący przywołał wprawdzie art. 2 Konstytucji jeszcze w aspekcie zasady sprawiedliwości społecznej, jednakże i tu nie przedstawił żadnego wspartego argumentami wywodu, z którego mogłoby wynikać, że doszło do naruszenia prawa podmiotowego wyprowadzonego bezpośrednio z art. 2 Konstytucji.

Powyższe okoliczności przemawiają za uznaniem niedopuszczalności wydania wyroku w analizowanym zakresie, co skutkuje umorzeniem postępowania w tej części na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

2.1.3. Spośród zarzutów postawionych w skardze konstytucyjnej, przesłanki warunkujące dopuszczalność ich rozpoznania zostały spełnione w odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 17 ust. 1 pkt 4 u.s.r. z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Skarżący wskazał konstytucyjne prawo podmiotowe, wynikające z przywołanego przepisu Konstytucji, a stawiając zarzut naruszenia zasady równości powiązał go właśnie z tym prawem.

3. Zgodnie z przeprowadzoną wyżej analizą, przedmiotem oceny merytorycznej Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie pozostaje zarzut niezgodności art. 17 ust. 1 pkt 4 u.s.r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 lit. a ustawy z 2012 r. i obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 43 pkt 4 lit. a, w części obejmującej słowa: „z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności”, z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Artykuł 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji stanowi, że „[r]odziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych” (por. zamiast wielu wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU 10A/2014, poz. 112). Z kolei przepis ten w zdaniu pierwszym nakazuje państwu uwzględnienie dobra rodziny w swojej polityce społecznej i gospodarczej. W pojęciu „dobra rodziny” zawiera się przede wszystkim jej trwałość, która tworzy podstawy poczucia bezpieczeństwa wszystkich jej członków, a zwłaszcza tych najsłabszych – dzieci, osób chorych lub niepełnosprawnych. Jednym z istotnych czynników warunkujących „dobra rodziny” jest posiadanie elementarnych warunków materialnych koniecznych do zaspokajania potrzeb życiowych jej członków.

Artykuł 71 ust. 1 Konstytucji daje podstawę do dyferencjacji form działania państwa w odniesieniu do dwóch rodzajów rodzin:

– funkcjonujących prawidłowo, które, co do zasady, powinny samodzielnie (we własnym zakresie) dbać o swoją sytuację, w warunkach zapewnienia przez państwo poszanowa-

nia zasady dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej;

– znajdujących się „w trudnej sytuacji materialnej i społecznej”, wobec których państwo ma obowiązek „szczególnej” pomocy; w ramach tej kategorii prawo (czy pierwszeństwo) dostępu do pomocy państwa mają zwłaszcza dwie kwalifikowane kategorie takich rodzin, wymienione wprost w art. 71 ust. 1 Konstytucji: rodziny wielodzietne i niepełne (spełniające warunek trudnej sytuacji materialnej lub społecznej). Pomoc takim rodzinom ma mieć charakter „szczególny” w tym znaczeniu, że „wykraczający poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci, albo pomoc świadczoną innym osobom”.

Holistyczne odczytanie art. 71 ust. 1 Konstytucji wymaga dostrzeżenia związków tego przepisu z innymi regulacjami konstytucyjnymi, w tym przede wszystkim z art. 18 i art. 30, a także z art. 47 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału uznano, że poprzez gwarancję „szczególnej pomocy” materialnej dla rodzin Konstytucja rozstrzyga o obowiązku władzy zapewnienia każdemu członkowi rodziny minimum egzystencji oraz pomocy wykraczającej poza zwykłą pomoc (zob. wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 115). Zasada szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej musi być więc każdorazowo odczytywana w powiązaniu z art. 30 Konstytucji, ustanawiającym określone minimum egzystencji, które państwo musi zagwarantować każdej rodzinie.

Istotne jest, że podobne sformułowania jak „szczególna pomoc” występują także w innych przepisach konstytucyjnych. Ustrojodawca posługuje się tym terminem w art. 68 ust. 3 Konstytucji (zobowiązując władze publiczne do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku) oraz w art. 71 ust. 2 Konstytucji (gwarantującym matkom przed i po urodzeniu dziecka szczególną pomoc władz publicznych w zakresie określonym w ustawie). Trybunał zaznacza, że określenie to należy rozumieć w sposób tożsamy na gruncie wszystkich powołanych przepisów konstytucyjnych. Wskazuje ono na konieczność podejmowania takich działań władz publicznych, które wykraczać będą poza normalny standard ochrony wolności i praw. Chodzi tu zatem o działania przewyższające ów zwykły poziom ochrony gwarantowanej konstytucyjnie. Posłużenie się terminem „szczególny” odczytywać należy jako skierowany w stosunku do władzy publicznej nakaz bardziej intensywnego traktowania pewnej grupy podmiotów z uwagi na sytuację faktyczną, w jakiej się znajdują, to jest wykraczającego poza zakres „zwykłego” uwzględniania potrzeb tych podmiotów. „Szczególna pomoc” ma niewątpliwie wymiar konkretny i możliwe jest ustalenie, czy ustawodawca wyposażył organy władzy publicznej w środki prawne umożliwiające jej świadczenie (zob. np. wyrok TK z 8 lipca 2014 r., sygn. P 33/13, OTK ZU 7/A/2014, poz. 70).

Podmiotem prawa, o którym mowa w art. 71 ust. 1 zdanie drugie jest „rodzina”. Pojęcie rodziny nie zostało zdefiniowane w polskich przepisach konstytucyjnych, a w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału dostrzegalne są pewne rozbieżności, gdy chodzi o określenie desygnatów tego pojęcia.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 września 2007 r., sygn. P 19/07 (OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 94) ogólnie stwierdził, że „rodziną” jest każdy trwały związek dwóch lub więcej osób, zazwyczaj oparty na małżeństwie oraz na więzach pokrewieństwa bądź powinowactwa. Taka definicja jest analogiczna do definicji zamieszczonych w słownikach języka polskiego (zob. np.: *Słownik języka polskiego PWN*, t. 3, red. M. Szymczak, wyd. 5, Warszawa 1989, s. 67 – «grupa społeczna złożona z małżonków i ich dzieci; także: osoby związane pokrewieństwem, powinowactwem; krewni, powinowaci»; *Mały słownik języka polskiego PWN*, red. E. Sobol, Warszawa 1999, s. 787 – «małżonkowie i ich dzieci; także: ci wszyscy, którzy są związani pokrewieństwem, powinowactwem; krewni, powinowaci»). Rodzina (tak rozumiana) powinna zatem znajdować się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej (art. 18 Konstytucji), jej dobro powinno być uwzględniane w polityce społecznej i gospodar-

czej państwa (art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji), a życie rodzinne korzysta z konstytucyjnie gwarantowanej ochrony prawnej (art. 47 Konstytucji). Trybunał wskazuje, że art. 18 Konstytucji jest wyrazem tej samej aksjologii, która inspirowała treść art. 71 Konstytucji. Nakaz wyrażony w art. 18 Konstytucji nie oznacza, że Konstytucja nakazuje traktować osobę mającą rodzinę inaczej – lepiej niż osobę samotną. Przepis ten nakazuje natomiast podejmowanie przez państwo takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami (zob. wyrok TK z 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51). Ochrona gwarantowana przez ten przepis oznacza „sytuację, w której państwo działając przez swoje organy, tak w sferze stanowienia, jak i stosowania prawa nie dopuszcza do zagrożenia małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa ze strony obcych podmiotów w sferze moralnej, społecznej, gospodarczej, obyczajowej czy religijnej” (J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 48).

Z kolei w wyroku z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22) Trybunał uznał, że w świetle przepisów konstytucyjnych „rodziną” jest każdy trwały związek dwóch lub więcej osób, składający się z co najmniej jednej osoby dorosłej i dziecka, oparty na więzach emocjonalnych, prawnych, a przeważnie także i na więzach krwi. Rodzina może być „pełna”, w tym „wielodzietna” lub „niepełna”. Rodzina „pełna” składa się z dwojga osób dorosłych pozostających we wspólnocie domowej i związanych więzami uczuciowymi oraz wychowywanego przez nie wspólnego dziecka (dzieci). Rodzinę „niepełną” tworzy natomiast jeden dorosły i wychowywane przez niego dziecko (dzieci). W wyroku z 21 października 2014 r., sygn. K 38/13 (OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 104) – odwoławszy się do ustaleń poczynionych w przywołanym wyroku o sygn. SK 62/08 – Trybunał powtórzył, że wychowywanie i utrzymywanie dzieci jest podstawowym i niezbędnym wyznacznikiem pojęcia rodziny oraz determinuje sposób rozumienia pozostałych pojęć zastosowanych w art. 71 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji. Dodał, że w tym kontekście ustawodawca może odmiennie ukształtować przesłanki świadczenia pielęgnacyjnego dla osób niepełnosprawnych bądź rezygnujących z pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Jednak zaznaczył także, że ich sytuacja prawna może być uregulowana inaczej niż w stosunku do opiekunów pozostałych osób niepełnosprawnych, niebędących dziećmi.

Analiza dotychczasowego orzecznictwa sądowokonstytucyjnego odnośnie do pojęcia „rodziny” dowodzi, że Trybunał – poszukując desygnatów tego pojęcia – czyni to niejako „sytuacyjnie”, a mianowicie biorąc pod uwagę tło rozpatrywanego każdorazowo problemu konstytucyjnego. I tak – tytułem przykładu – w wyroku pełnego składu z 22 października 2020 r., sygn. K 1/20, OTK ZU A/2021, poz. 4) Trybunał stwierdził, że pojęcie „rodziny” „(...) zakłada ochronę pewnej skomplikowanej rzeczywistości społecznej będącej sumą stosunków łączących przede wszystkim rodziców i dzieci (choć w szerszym ujęciu pojęcie rodziny powinno obejmować także inne relacje powstające na zasadzie więzów krwi czy stosunków przysposobienia). Podstawowa, prokreacyjna funkcja rodziny zakładać musi, iż życie poczętego dziecka musi korzystać z ochrony, którą konstytucja przewiduje dla rodziny, stając się tym samym wartością konstytucyjną. W takim samym stopniu jak ochronie podlega relacja ojcostwa czy macierzyństwa w stosunku do dzieci już narodzonych, relacja ta musi być chroniona również w stosunku do dzieci w prenatalnej fazie ich życia”.

Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie przychylił się do szerszego rozumienia pojęcia „rodziny”, a mianowicie takiego, które obejmuje co najmniej wszystkie wymienione w art. 18 Konstytucji relacje, czyli relacje między małżonkami oraz między rodzicami (rodzicami) i dziećmi, co ma swoje oparcie w szczególności w tożsamym rdzeniu aksjologicznym tych przepisów. Pojęcie „rodziny” w świetle Konstytucji nie powinno opierać się na wykładni ścieśniającej, która mogłaby prowadzić do wyłączenia z gwarancji konstytucyjnych szeregu

zasługujących na ochronę sytuacji osobistych w ramach relacji objętych zakresem art. 18 Konstytucji.

Wyłączenie z zakresu użytego w art. 71 ust. 1 Konstytucji pojęcia „rodziny” małżonków, mogłoby pociągać za sobą skutki nieznaające uzasadnienia w świetle innych wartości konstytucyjnych. Otóż gwarancji wynikających z tego przepisu pozbawieni byłiby np. małżonkowie, którzy znajdują się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, a dopiero planują posiadanie potomstwa, lub którzy nie mogą zrealizować takiego celu właśnie z powodu szczególnie trudnej sytuacji życiowej, w jakiej się znajdują. Objęcie ochroną wynikającą z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji nie tylko rodziców już posiadających dzieci, lecz także małżonków, którzy założyli rodzinę, a dzieci nie posiadają, nie oznacza, że ochrona ta ma być realizowana w takim samym stopniu wobec każdej z tych grup, niemniej jednak nie może być ona wyłączona co do zasady wobec małżonków, którzy nie mają dzieci. Nie można tracić z pola widzenia, że także bezdzietne małżeństwo tworzy wspólnotę, którą Konstytucja traktuje jako odrębną instytucję i zapewnia jej „ochronę i opiekę”.

Argumentem dodatkowym za szerszym rozumieniem pojęcia „rodziny” jest także okoliczność, że pojęcie to ma różne zakresy w różnych obszarach ustawodawstwa (por. np. art. 3 pkt 6 u.s.r.; art. 6 pkt 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.; zob. także pierwotne brzmienie art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz. U. z 2021 r. poz. 1249, zmienione w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 535). Choć pojęć użytych w Konstytucji nie należy interpretować przez pryzmat ustawy, to Konstytucja – jako najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 Konstytucji) – powinna zapewniać ochronę praw i wolności jednostki w jak najszerszym zakresie. Na gruncie przepisów konstytucyjnych nie ma podstaw do odstąpienia od powszechnego znaczenia pojęć, które ukształtowały się w powszechnym języku polskim, a obecnie pojęcie rodziny dodatkowo ze względu na zmieniające się uwarunkowania społeczne przechodzi zauważalne zmiany.

Z punktu widzenia problemu konstytucyjnego rozważanego w niniejszej sprawie należy choćby zauważyć, że według art. 3 pkt 16 u.s.r. „rodzina” oznacza „odpowiednio następujących członków rodziny: małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także dziecko, które ukończyło 25. rok życia legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1297); do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko”.

W rozważanym kontekście należy przypomnieć, że zgodnie z art. 23 k.r.o. małżonkowie, przez swój związek, zakładają „rodzinę”. Skład rodziny wyznaczony jest zatem przez zawarcie małżeństwa lub urodzenie dzieci. Jak wskazano w literaturze: „Zawarcie związku małżeńskiego stanowi zdarzenie prawne, którego bezpośrednim następstwem jest założenie rodziny (art. 23 *in fine* KRO). W orzeczeniu z 8.12.1953 r. (II C 1333/53, PiP 1954, nr 5, s. 903) SN stwierdził, że założona przez zawarcie małżeństwa rodzina istnieje przez czas trwania związku małżeńskiego, choćby małżonkowie nie mieli dzieci” (J. Gajda, komentarz do art. 23, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, wyd. 8, Warszawa 2023, nb. 3 – Legalis).

Trybunał Konstytucyjny w pełni podziela następującą konstatację poczynioną w wyroku o sygn. SK 62/08: „Przepisy Konstytucji nie definiują pojęcia rodziny, chociaż status tej podstawowej i naturalnej komórki społecznej wyznaczony jest przez szereg przepisów ustawy

zasadniczej. W pierwszej kolejności należy wskazać na wynikającą z preambuły do Konstytucji zasadę pomocniczości, umacniającą uprawnienia wspólnot obywateli, czyli wyznaczającą także rolę rodziny w społeczeństwie (zob. L. Garlicki, uwaga 3 do art. 18, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999-2005, s. 1-2), następnie art. 18 deklarujący przyznanie ochrony i opieki małżeństwu, rodzinie, macierzyństwu i rodzicielstwu, a także: art. 33 ust. 1 Konstytucji (zasada równości praw kobiety i mężczyzny w życiu rodzinnym), art. 47 Konstytucji (ochrona prawna życia rodzinnego), art. 48 ust. 2 Konstytucji (ochrona praw rodzicielskich), art. 48 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 53 ust. 3 Konstytucji (prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, w tym do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego), art. 71 Konstytucji (ochrona dobra rodziny i prawo rodziny oraz matki do pomocy ze strony władz publicznych), art. 48 ust. 1 zdanie drugie, art. 65 ust. 3, art. 68 ust. 3, art. 72 Konstytucji (ochrona praw dziecka), art. 64 i art. 21 Konstytucji (gwarancja prawa dziedziczenia), art. 23 Konstytucji (podkreślenie roli rodzinnego gospodarstwa rolnego)”. Wziąwszy pod uwagę związki zachodzące między wszystkimi wymienionymi przepisami ustawy zasadniczej, Trybunał w niniejszej sprawie szerzej niż uczyniono to w wyroku o sygn. SK 62/08 odczytuje zakres normowania art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji i uznaje, że przepis ten obejmuje również osoby dorosłe, a mianowicie osoby będące małżonkami, nawet bezdzietnymi.

W świetle powyższych rozważań Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w sytuacji skarżącego jako małżonka osoby niepełnosprawnej, tworzącej z nią rodzinę, art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji jest wzorcem adekwatnym.

3.2. Mając na uwadze to, że zarzuty w niniejszej sprawie dotyczą głównie naruszenia zasady równości w związku z prawem wynikającym z omówionego we wcześniejszym punkcie art. 71 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny – w oparciu o swoje jednolite orzecznictwo – przypomina, że ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień.

Po pierwsze – należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna.

Po drugie – konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej.

Po trzecie wreszcie – jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej.

3.3. Przed przystąpieniem do oceny kwestionowanej regulacji konieczne jest przeanalizowanie jej kontekstu i otoczenia normatywnego.

Jak już wskazano, osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności zostały wyłączone z kręgu osób, na których ciąży obowiązek alimentacyjny i które są uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego w wyniku zmian wprowadzonych ustawą z 2011 r. W uzasadnieniu projektu tej ustawy wskazano, co następuje:

„Proponuje się wprowadzenie dodatkowego warunku w stosunku do osób, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, tj. innych osób, poza ojcem lub matką, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lu-

togo 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59, z późn. zm.) ciąży obowiązek alimentacyjny, polegającego na uzależnieniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od zdolności do samodzielnej egzystencji. Oznacza to, że osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności nie będą mogły korzystać z tego świadczenia. Będzie to miało na celu wykluczenie fikcyjnego pobierania świadczenia pielęgnacyjnego przez dalszych członków rodziny, którzy de facto nie są w stanie sprawować opieki nad osobą niepełnosprawną, gdyż sami wymagają pomocy osoby trzeciej w wykonywaniu codziennych czynności życiowych” (Sejm RP VI kad., druk sejmowy nr 3897).

Wcześniej art. 17 ust. 1 u.ś.r. takiego ograniczenia nie przewidywał. W wyniku nowelizacji dokonanej przez art. 13 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz. U. Nr 219, poz. 1706) art. 17 ust. 1 u.ś.r. otrzymał brzmienie następujące:

„1. Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje:

1) matce albo ojcu,

2) innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59, z późn. zm.) ciąży obowiązek alimentacyjny,

3) opiekunowi faktycznemu dziecka

– jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, albo osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności”.

Regulacja ujęta w art. 17 u.ś.r. została jeszcze wcześniej zmieniona ustawą z dnia 17 października 2009 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 223, poz. 1456), a ust. 1 tego przepisu uzyskał wówczas brzmienie następujące:

„Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59, z późn. zm.) ciąży obowiązek alimentacyjny, a także opiekunowi faktycznemu dziecka, jeżeli nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, albo osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności”.

Niektóre zmiany wprowadzane do regulacji art. 17 u.ś.r. miały na celu wykonanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w tym: wyroku z 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07 (OTK ZU nr 6A/2008, poz. 107), w którym orzeczono niezgodność z art. 32 ust. 1 Konstytucji art. 17 ust. 1 u.ś.r. (w brzmieniu obowiązującym przed zmianami dokonanymi w 2009 r.) w zakresie, w jakim uniemożliwiał nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny.

W tym miejscu należy też zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 października 2014 r. o sygn. K 38/13 orzekł, iż art. 17 ust. 1b u.ś.r. w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną

po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Analizując kontekst regulacji, będącej przedmiotem oceny w niniejszej sprawie, trzeba zwłaszcza uwzględnić wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2019 r. o sygn. SK 2/17, do którego uzasadnienia odwołał się zresztą sam skarżący. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w nim, 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.

Jak wynika z wszystkich przywołanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem kontroli konstytucyjności w świetle realizacji przez ustawodawcę prawa wynikającego z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, Trybunał czynił nie to, jaki model pomocy został przez ustawodawcę wybrany (w tym zakresie ustawodawca ma szeroki zakres swobody), lecz badał, czy przyznając określone świadczenia ustawodawca uczynił to z poszanowaniem innych wartości i zasad konstytucyjnych, w tym zwłaszcza respektując wysłowioną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości. W niniejszej sprawie Trybunał rozstrzyga podobnie w odniesieniu do art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. w brzmieniu nadanym ustawą z 2012 r.

3.4. W art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. ustawodawca przyznał uprawnienie do ubiegania się o to świadczenie pielęgnacyjne osobom, na których (zgodnie z przepisami k.r.o.) ciąży obowiązek alimentacyjny, przy czym postanowił, że jeśli osoby spełniające to kryterium są osobami o znacznym stopniu niepełnosprawności, wówczas takie świadczenie im nie przysługuje. Dodatkowo należy zauważyć, że w przypadku innych grup osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie art. 17 ust. 1 u.ś.r., a mianowicie wymienionych w punktach od 1 do 3 tego przepisu: matki lub ojca, opiekuna faktycznego dziecka, osoby będącej spokrewnioną rodziną zastępczą, ustawodawca nie wyłączył osób o znacznym stopniu niepełnosprawności spośród uprawnionych do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego.

Trybunał z badał, czy wprowadzone przez ustawodawcę odstępstwo od zasady równości polegające na różnym potraktowaniu w zakresie możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego opiekunów o znacznym stopniu niepełnosprawności było dopuszczalne.

Zakładając racjonalność ustawodawcy trudno byłoby przyjąć, że wyszedł on z założenia, iż osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności nie są w ogóle zdolne, by wykonywać funkcje opiekuńcze wobec najbliższych osób, także niepełnosprawnych. Założenie takie miałoby zresztą charakter dyskryminacyjny.

Jak trafnie zauważył w swoim stanowisku Sejm, rodzina, w której niepełnosprawność dotknęła zarówno osobę, która wymaga opieki, jak również osobę sprawującą nad nią opiekę, jest w szczególnie trudnej sytuacji. Tym bardziej ustawodawca powinien ze szczególną rozbawą uwzględniać różne sytuacje, w których osoby takie mogą się znajdować. Może się przecież zdarzyć – czego dowodzi sytuacja skarżącego w sprawie niniejszej – że osoby niepełnosprawne zobowiązane do alimentacji, są zdolne do sprawowania opieki i czynią to zgodnie z potrzebami bliskiej osoby, chcieliby w dalszym ciągu pracować, lecz na skutek niepełnosprawności członka rodziny muszą z pracy zrezygnować. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 44) do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji, przy czym zaliczenie do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności takiej osoby nie wyklucza możliwości zatrudnienia tej osoby u pracodawcy niezapewniającego warunków

pracy chronionej, w przypadkach: po pierwsze – przystosowania przez pracodawcę stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej; po drugie – wykonywania pracy zdalnej.

Wprowadzając ograniczenie przewidziane w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., i czyniąc to tylko w odniesieniu do jednej wybranej grupy osób spośród wszystkich objętych zakresem normowania art. 17 ust. 1 u.ś.r., ustawodawca nie podał żadnych argumentów swojej decyzji o wyłączeniu osób o znacznym stopniu niepełnosprawności z kręgu uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. Stwierdzenie, że uczynił to by zapobiec „fikcyjnemu pobieraniu świadczenia przez dalszych członków rodziny, którzy de facto nie są w stanie sprawować opieki nad osobą niepełnosprawną, gdyż sami wymagają pomocy osoby trzeciej w wykonywaniu codziennych czynności życiowych”, Trybunał uznaje za argument oczywiście pozorny, nieracjonalny, asystemowy i arbitralny. Jak zauważył Sejm, gdyby nawet takie przypadki nieuzasadnionego pobierania świadczenia miały miejsce, to przeciwdziałanie takim zjawiskom nie może polegać na przyjęciu regulacji, która generalnie i abstrakcyjnie pozbawia możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez wszystkie osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności, które sprawują opiekę nad osobą niepełnosprawną, wobec której ciąży na nich obowiązek alimentacyjny. Adekwatne są w tym miejscu uwagi poczynione w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 27/07, że „(...) trudności w ustaleniu rzeczywistego sprawowania opieki i pielęgnowania osoby niepełnosprawnej ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz koniecznością stałego współudziału opiekuna w procesie leczenia nie mogą stanowić wystarczającej przesłanki odstąpienia od zasady równego traktowania podmiotów znajdujących się w sytuacji podobnej. Na ustawodawcy ciąży obowiązek takiego ukształtowania przepisów, aby nie sprzyjały one nadużyciom. Na organach państwowych, samorządowych oraz innych podmiotach stosujących przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, a także przepisy innych ustaw, mających znaczenie dla wypłaty świadczeń pielęgnacyjnych (np. ustawy alimentacyjnej), ciąży z kolei obowiązek rzetelnej weryfikacji stanów faktycznych w rozpatrywanych sprawach o wypłatę świadczeń pielęgnacyjnych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ograniczenie kręgu osób uprawnionych do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego, prowadzące do naruszenia konstytucyjnej zasady równości, wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie może być usprawiedliwione założoną z góry niesprawnością władzy publicznej lub jej agend. Nie jest to w rozpatrywanej sprawie wartość konstytucyjna, uzasadniająca odmienne traktowanie podmiotów znajdujących się w sytuacji podobnej, charakteryzujących się tymi samymi, relewantnymi kryteriami”.

Sejm w swym stanowisku podniósł, że podstawą wprowadzenia ograniczenia przewidzianego w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. mogła być obawa o stan finansów państwa. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że choć równowaga budżetowa, określana także jako równowaga finansów publicznych, stanowi wartość chronioną konstytucyjnie lub samodzielną przesłankę mogącą uzasadniać ograniczenie praw i gwarancji socjalnych wyrażonych w Konstytucji, to powołanie się na zagrożenie tej równowagi jako uzasadniające ingerencję w prawa konstytucyjne, w tym socjalne, nie może być „gołosłowne”. Ustawodawca powinien dysponować analizami, z których jasno wynika, że zagrożenie stabilności systemu jest realne, a nie tylko że może dojść do zwiększenia wydatków budżetowych (zob. wyrok TK z 15 listopada 2023 r., sygn. P 7/22, OTK ZU A/2023, poz. 84). Wprowadzając negatywną przesłankę uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego w postaci posiadania znacznego stopnia niepełnosprawności ustawodawca takich warunków nie spełnił, co więcej postanowił wprowadzić ograniczenie wobec arbitralnie wybranej grupy osób.

W świetle powyższego, Trybunał uznaje, że ustawodawca, poza formalnym odwołaniem się do konieczności zapobiegania niepożądanym zjawiskom, nie uzasadnił ani relewantności, ani konieczności, ani proporcjonalności ograniczenia wprowadzonego w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. wobec osób o znacznym stopniu niepełnosprawności. Oznacza to, że art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 lit. a ustawy z 2012 r. i obowiązującym

do dnia wejścia w życie art. 43 pkt 4 lit. a ustawy z 2023 r., w części obejmującej słowa: „, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności”, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. Skutkiem niniejszego wyroku jest możliwość wznowienia przez zainteresowane jednostki (w tym skarżącego) postępowań na zasadzie art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz właściwych regulacji proceduralnych.

W tym stanie rzeczy orzeczono, jak w sentencji.