



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 24 lipca 2025 r.

Pozycja 78

WYROK

z dnia 8 lipca 2025 r.

Sygn. akt SK 33/23

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Bartłomiej Sochański – sprawozdawca
Bogdan Święczkowski
Michał Warciński,

protokolant: Agnieszka Krawczyk,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 8 lipca 2025 r., skargi konstytucyjnej K.S. o zbadanie zgodności:

art. 17 ust. 1 pkt 4 i ust. 1a pkt 1-3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111) w zakresie, w jakim pozbawia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wnuka osoby legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, który sprawuje nad tą osobą pełną opiekę i w związku z tym zrezygnował z zatrudnienia, gdy istnieją spokrewnione w pierwszym stopniu osoby niesprawujące ze względu na swój stan zdrowia opieki nad osobą niepełnosprawną, a nie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 i art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 17 ust. 1 pkt 4 i ust. 1a pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 323, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r., w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, o której mowa w tym przepisie, sprawującej wyłączną opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny i w związku z tym rezygnującej z zatrudnienia, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 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 skardze konstytucyjnej z 10 listopada 2021 r. skarżący wniósł o zbadanie zgodności art. 17 ust. 1 pkt 4 i ust. 1a pkt 1-3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111; dalej: u.ś.r. lub ustawa o świadczeniach) w zakresie, w jakim pozbawia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wnuka osoby legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, który sprawuje nad tą osobą pełną opiekę i w związku z tym zrezygnował z zatrudnienia, gdy istnieją spokrewnione w pierwszym stopniu osoby niesprawujące ze względu na swój stan zdrowia opieki nad osobą niepełnosprawną, a nie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 i art. 69 Konstytucji.

1.1. Skarga została oparta na następującym stanie faktycznym. Skarżący jest osobą, która sprawuje opiekę nad babcią będącą w zaawansowanym wieku. Babcia skarżącego legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Skarżący, w ramach całodobowej opieki nad babcią, zmuszony był do rezygnacji z podjęcia pracy oraz nie ma możliwości uzyskiwania innych dochodów. Skarżący zrezygnował z zasiłku opiekuńczego i następnie złożył wniosek o udzielenie mu świadczenia pielęgnacyjnego. Skarżącemu odmówiono świadczenia na podstawie stwierdzenia, że przysługuje ono osobom, które są na mocy art. 128 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359; dalej: k.r.o.) zobowiązane w pierwszej kolejności do zajmowania się osobą niepełnosprawną. Dzieci osoby starszej nie zajmują się nią ze względu na ich zły stan zdrowia. Nie mają także orzeczenia o niepełnosprawności, które otwierałoby drogę do zastosowania art. 17 ust. 1a pkt 1-3 u.ś.r., co uniemożliwia skarżącemu uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego.

1.2. Skarżący wyczerpał drogę sądową i uzyskał ostateczne rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). W orzeczeniu w sprawie skarżącego NSA uznał, że nie przysługuje mu świadczenie pielęgnacyjne, ponieważ istnieją inne osoby, które są zobowiązane na podstawie art. 128 k.r.o. do sprawowania opieki nad jego babcią i nie posiadają orzeczenia o niepełnosprawności. Rozstrzygnięcie NSA zostało oparte na następującej wykładni art. 17 ust. 1 pkt 4 oraz art. 17 ust. 1a pkt 1-3 u.ś.r.: „[o]sobom, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne pod warunkiem łącznego spełnienia dodatkowych warunków. Warunki te, jakkolwiek nie powtarzają regulacji przepisów k.r.o. dotyczących kolejności obowiązku alimentacyjnego, pozostają w związku z tą kwestią. Na gruncie k.r.o., zgodnie z art. 129 § 1 kodeksu, jeżeli jest kilku zstępnych lub wstępnych, obowiązek alimentacyjny obciąż[a] bliższych stopniem przed dalszymi. Zgodnie zaś z art. 132 k.r.o., obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności powstaje dopiero wtedy, gdy nie ma osoby zobowiązanej w bliższej kolejności albo gdy osoba ta nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi. Warunki wprowadzone w art. 17 ust. 1a u.ś.r. również uzależniają prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od tego, czy są inne osoby spokrewnione w pierwszym stopniu, mogące sprawować opiekę. Osoby spokrewnione w pierwszym stopniu, jako zobowiązane na gruncie k.r.o. do alimentacji w pierwszej kolejności, wyprzedzają w prawie do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego osoby spokrewnione w stopniu dalszym, chyba że są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. (...) Podobnie, jak w przypadku art. 132 k.r.o., osoby zobowiązane do alimentacji w dalszej kolejności, mają prawo do świadczenia, gdy nie ma osób spokrewnionych w pierwszym stopniu. Również w przypadku drugiej przesłanki z art. 132 k.r.o. istnieje zbieżność, k.r.o.

przewiduje powstanie obowiązku alimentacyjnego, gdy osoba zobowiązana w bliższej kolejności nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 czerwca 2021 r., sygn. akt I OSK 371/21, Lex nr 3214299).

1.3. W piśmie z 26 lipca 2022 r. skarżący uzupełnił braki formalne skargi przez przedstawienie następujących wzorców kontroli konstytucyjności:

- zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego sprawiedliwość społeczną wyrażonej w art. 2 Konstytucji;
- zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- art. 69 Konstytucji normującego obowiązek troski ze strony państwa wobec osób niepełnosprawnych, w szczególności w ramach poprawy ich partycypacji społecznej;
- art. 71 ust. 1 Konstytucji normującego obowiązek troski ze strony państwa wobec rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej.

1.4. W stosunku do powyższych wzorców kontroli skarżący przedstawił następujące zarzuty. Po pierwsze, odnośnie do art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji skarżący stwierdził, że przedmiot kontroli narusza zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę równości wobec prawa. niesprawiedliwe oraz bezpodstawnie różnicujące są regulacje, wedle których przesłanki czysto formalne, takie jak wyłącznie stopień pokrewieństwa i posiadanie orzeczenia o niepełnosprawności przez osoby trzecie, są decydujące dla uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, a nie faktyczne sprawowanie opieki.

Po drugie, w wypadku art. 69 Konstytucji skarżący uznał, że to ten przepis określa obowiązki państwa w przedmiocie troski o osobę niepełnosprawną. Zaskarżone regulacje nie rekompensują jego wkładu oraz poświęcenia przy pomocy osobie niepełnosprawnej, a wręcz uniemożliwiają mu uzyskanie środków, dzięki którym może on zastępować państwo.

Po trzecie, jeżeli chodzi o art. 71 ust. 1 Konstytucji, skarżący stwierdził, że normy ustawy o świadczeniach bezprawnie zawężają i różnicują kategorie rodzin (w podobnej sytuacji), którym państwo udziela wsparcia. Brak wsparcia osób, które rezygnują z podjęcia pracy zawodowej z powodu konieczności opieki, zniechęca bliskich do pomagania swoim potrzebującym, niepełnosprawnym krewnym. Taka regulacja w istocie stanowi wycofanie się państwa z pomocy części rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i społecznej. Zatem władze publiczne uchylają się od ciążącego na nich konstytucyjnie obowiązku pomocy osobom w szczególnie trudnej sytuacji.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) w piśmie z 21 kwietnia 2023 r. zgłosił swój udział w postępowaniu oraz zajął stanowisko, wedle którego art. 17 ust. 1a pkt 2 u.ś.r. w zakresie, w jakim za jedyną przesłankę uprawniającą do świadczenia pielęgnacyjnego osoby wskazanej w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. uznaje legitymowanie się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przez osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, jest niezgodny z art. 69 i art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

2.1. W piśmie z 20 czerwca 2023 r. RPO przedstawił uzasadnienie stanowiska. Zaznaczył, że w stanie prawnym sprzed 1 stycznia 2024 r. do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., wymagane jest, aby osoby wymienione w pkt 1-3 tego przepisu legitymowały się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. RPO podkreślił, że „orzeczony znaczny stopień niepełnosprawności rzutuje na możliwość sprawowania przez osoby, o jakich mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. opieki (...)” (s. 6 uzasadnienia stanowiska RPO). RPO zwrócił uwagę, że powyższe rozwiązanie ma charakter niekonsekwencji systemowej, ponieważ w innych aktach prawnych niezdolność do pracy nie jest nierozdzielnie związana z orzeczeniem o niepełnosprawności. Również samo

orzeczenie o niepełnosprawności nie stanowi przesłanki bezwzględnie implikującej niezdolność do pracy.

2.2. RPO stwierdził, że niekonsekwencja systemowa prowadzi do sprzeczności logicznej. Przede wszystkim, skoro na gruncie ustawodawstwa polskiego co do zasady przyjmuje się, że orzeczenie o niepełnosprawności nie musi każdorazowo implikować niezdolności do pracy, to tym bardziej nie musi implikować niezdolności do opieki. Błędne logicznie byłoby założenie, że orzeczenie o niepełnosprawności nie stanowi przesłanki niezdolności do pracy, ale stanowi przesłankę niezdolności do opieki. Celem art. 17 ust. 1 u.ś.r. jest wsparcie osób, które rezygnują z pracy na rzecz opieki. Ustanawianie zbędnych kryteriów limitujących dostęp do tego bez analizy indywidualnej stanowi zaprzeczenie celu tego przepisu. Ustawa o świadczeniach jest bardziej restrykcyjna niż inne ustawy regulujące podobną materię związaną z pracą i niepełnosprawnością.

2.3. RPO uznał, że ustalenie realnej niezdolności do opieki wymaga szerszego wglądu w indywidualną sytuację jednostki. Samo wypełnienie formalnej przesłanki posiadania orzeczenia o niepełnosprawności nie stanowi dostatecznego i wyczerpującego dowodu, że ktoś nie jest w stanie sprawować opieki. Tak samo jak nieposiadanie orzeczenia o niepełnosprawności nie implikuje każdorazowej możliwości sprawowania opieki.

2.4. Jeżeli chodzi o wzorce kontroli konstytucyjności, to RPO zaproponował dwa przepisy Konstytucji:

- art. 69, czyli zasadę wsparcia ze strony Rzeczypospolitej osób niepełnosprawnych. W tym ujęciu obejmuje działania o charakterze pozytywnym ze strony państwa. Działania te mają przede wszystkim pomagać uprawnionym w sferach zdrowotnej oraz partycypacji społecznej. Ustanawianie tylko pozornie obiektywnych kryteriów limitujących dostęp do świadczenia pielęgnacyjnego, które nie są faktycznie wymiernym wskaźnikiem, stanowi działanie naruszające obowiązek państwa pomocy niepełnosprawnym;

- art. 71 ust. 1 zdanie drugie, który stanowi zasadę szczególnej pomocy państwa dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. RPO uznał, że z tego przepisu wywodzi się prawo podmiotowe, którego treść obejmuje roszczenie do państwa ze strony uprawnionych. Roszczenie dotyczy pomocy państwa dla rodzin, które znajdują się w trudnej sytuacji społecznej i materialnej. Rodziny mające wśród swoich członków osoby z niepełnosprawnościami należą do zakresu „trudnej sytuacji społecznej i materialnej”.

2.5. RPO stwierdził, że ograniczenia z art. 17 ust. 1a pkt 2 u.ś.r., czyli wymóg legitymowania się orzeczeniem o niepełnosprawności, aby osoby z art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. mogły uzyskać świadczenie pielęgnacyjne, stoi w sprzeczności z powyższymi przepisami Konstytucji. RPO wskazał również, że powyższy wymóg nie spełnia testu proporcjonalności ponieważ:

- nie realizuje efektywnie założonego przez ustawę celu, a wręcz go utrudnia i nie-rzadko uniemożliwia;
- nie jest konieczny i są inne metody adekwatnej weryfikacji, czy komuś świadczenie przysługuje;
- nie jest proporcjonalny w aspekcie obciążenia jednostki a efektami regulacji.

3. Do dnia wydania niniejszego orzeczenia, nie wpłynęły do Trybunału merytoryczne stanowiska Sejmu i Prokuratora Generalnego.

II

Na rozprawie w dniu 8 lipca 2025 r. stawili się pełnomocnik skarżącego oraz przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie stawili się przedstawiciel Sejmu i przedstawiciel Prokuratora Generalnego.

Pełnomocnik skarżącego i przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich podtrzymali w całości swoje stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie jest zespół norm wydany w art. 17 ust. 1 pkt 4 i ust. 1a pkt 1-3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111; obecnie z 2024 r. poz. 323, ze zm.; dalej: u.ś.r. lub ustawa o świadczeniach) w brzmieniu według stanu prawnego sprzed 1 stycznia 2024 r. Przepisy te określają zakres podmiotów uprawnionych do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego, które przysługuje opiekunowi z racji konieczności rezygnacji z pracy zarobkowej związanej z opieką nad osobami niepełnosprawnymi. Wyrażony w tych przepisach zespół norm o charakterze wzajemnie powiązanych i zależnych, determinuje kontrolę konstytucyjności całości tak skonstruowanego aktu normatywnego, mimo że w decyzji administracyjnej dotyczącej skarżącego wskazano jako podstawę prawną jedynie art. 17 ust. 1a pkt 2 u.ś.r.

W istocie zachodzi tutaj rozczłonkowanie treściowej normy prawnej w wielu jednostkach redakcyjnych aktu prawnego, polegające na tym, że art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. określa podmioty, którym świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, natomiast art. 17 ust. 1a pkt 1-3 u.ś.r. określa warunki, przy zaistnieniu których świadczenie przysługuje. Powyższy pogląd potwierdzają zarówno orzeczenia sądowe w sprawie skarżącego, jak i niżej cytowane orzecznictwo sądów w podobnych sprawach, w szczególności uchwały siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA, por. niżej pkt 1.3 części III uzasadnienia).

Również w nauce prawa przyjmuje się, że art. 17 ust. 1 pkt 4 oraz art. 17 ust. 1a pkt 1-3 u.ś.r., według stanu prawnego sprzed 1 stycznia 2024 r., łącznie określały krąg podmiotów, którym przysługiwało świadczenie pielęgnacyjne (por. A. Rogacka-Lukasik, *Wybrane instrumenty wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów w świetle najnowszych zmian*, „Studia Prawnicze KUL” nr 2/2022, s. 79). „Przepis art. 17 ust. 1a u.ś.r. przyznaje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 4, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki (czyli dalszym krewnym)” (A. Kawecka, *Odwolania od decyzji w sprawach dotyczących pomocy społecznej*, Warszawa 2021, rozdział 1, pkt 6).

1.1. Brzmienie art. 17 ust. 1 i 1a u.ś.r. przed 1 stycznia 2024 r. było następujące:

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

- 1) matce albo ojcu,
- 2) opiekunowi faktycznemu dziecka,
- 3) osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,

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 wskazaniem: 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”;

– ust. 1a: „Osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 4, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, w przypadku gdy spełnione są łącznie następujące warunki:

1) rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;

2) nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;

3) nie ma osób, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności”.

1.2. Nowelizacja ustawy o świadczeniach z 7 lipca 2023 r.

W art. 43 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz. U. poz. 1429, ze zm.; dalej ustawa nowelizująca lub u.ś.w.) dokonano zmiany treści normy stanowiącej przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu. Art. 43 pkt 4 lit. b u.ś.w. uchylił art. 17 ust. 1a i 1b u.ś.r. Art. 43 pkt 4 lit. a u.ś.w. zmienił brzmienie art. 17 ust. 1 u.ś.r. w sposób następujący:

„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 wskazaniem: 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”.

Przepis przejściowy – art. 63 ust. 1 u.ś.w. – stwierdził, że „[w] sprawach o świadczenie pielęgnacyjne i specjalny zasiłek opiekuńczy, o których mowa w ustawie zmienianej w art. 43 w brzmieniu dotychczasowym [ustawy o świadczeniach], do których prawo powstało do dnia 31 grudnia 2023 r., stosuje się przepisy dotychczasowe”.

Natomiast przepis końcowy – art. 71 u.ś.w. – określił datę wejścia w życie nowelizacji przepisów ustawy o świadczeniach na 1 stycznia 2024 r.

1.3. Wykładnia sądowa przedmiotu kontroli.

Według utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., umożliwiające uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego innym osobom, niż wymienione w art. 17 ust. 1 pkt 1-3, jest konkretyzowany przez art. 17 ust. 1a pkt 1-3 u.ś.r. Krąg podmiotów jest „hierarchiczny” i dopiero, gdy osoby będące „wyżej w hierarchii” nie mogą sprawo-

wać opieki, to wówczas świadczenie pielęgnacyjne przysługuje osobom z „niższego szczebla”.

Sprawowanie faktycznej opieki przez dalszego krewnego nie jest przesłanką wystarczającą do udzielenia świadczenia, jeżeli są osoby formalnie zdolne do sprawowania opieki, które ujęto „wyżej w hierarchii” określonej przez ustawę o świadczeniach (niezależnie od tego, czy faktycznie tę opiekę sprawują).

Osoby inne – niż matka, ojciec, opiekun faktyczny dziecka lub osoba będąca rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – mogą uzyskać świadczenie pielęgnacyjne, jeżeli matka, ojciec, opiekun faktyczny dziecka lub osoba będąca rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2025 r. poz. 49) mają m.in. orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, które przesłanuje domniemanie ich zdolności do sprawowania opieki. Brak orzeczenia o niepełnosprawności osób wskazanych w art. 17 ust. 1a pkt 1-3 u.s.r. uniemożliwia aktualizację art. 17 ust. 1 pkt 4 u.s.r.

Zasadniczym źródłem takiej wykładni jest uchwała siedmiu sędziów NSA z 14 listopada 2022 r., sygn. akt I OPS 2/22 (ONSAiWSA nr 1/2023, poz. 2), której sentencja brzmi następująco: „1. Warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 615 ze zm., dalej: u.s.r.) osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.s.r., innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, jest legitymowanie się przez rodziców osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 1a u.s.r.); 2. Warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.s.r., z tytułu sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim osobie wskazanej w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.s.r., innej niż współmałżonek, jest legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.s.r.)”.

Bezpośredni wpływ na rozumienie normy stanowiącej przedmiot kontroli ma rozstrzygnięcie zawarte w punkcie pierwszym sentencji uchwały. Na takiej wykładni bazuje bowiem orzecznictwo sądów administracyjnych (por. np. wyroki NSA z: 28 marca 2023 r., sygn. akt I OSK 1056/22, Lex nr 3513981; 21 marca 2023 r., sygn. akt I OSK 1724/21, Lex nr 3514010; 8 marca 2023 r., sygn. akt I OSK 1246/22, Lex nr 3517343; 28 lutego 2023 r., sygn. akt I OSK 841/22, Lex nr 3507734; 3 lutego 2023 r., sygn. akt I OSK 627/22, Lex nr 3489727; 30 stycznia 2023 r., sygn. akt I OSK 815/22, Lex nr 3480833; 26 stycznia 2023 r., sygn. akt I OSK 512/22, Lex nr 3502633; 11 stycznia 2023 r., sygn. akt I OSK 375/22, Lex nr 3490047; 20 grudnia 2022 r., sygn. akt I OSK 2264/21, Lex nr 3504965; 19 grudnia 2022 r., sygn. akt I OSK 2204/21, Lex nr 3445412; 15 grudnia 2022 r., sygn. akt I OSK 2147/21, Lex nr 3449563; 6 grudnia 2022 r., sygn. akt I OSK 2035/21, Lex nr 3503244; 24 listopada 2022 r., sygn. akt I OSK 208/22, Lex nr 3441655; 15 listopada 2022 r., sygn. akt I OSK 953/22, Lex nr 3479653; 28 października 2022 r., sygn. akt I OSK 2205/21, Lex nr 3442566; 4 października 2022 r., sygn. akt I OSK 2335/21, Lex nr 3436940; 18 sierpnia 2022 r., sygn. akt I OSK 1962/21, Lex nr 3424921; 14 czerwca 2022 r., sygn. akt I OSK 1992/21, Lex nr 3427489).

Po 1 stycznia 2024 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych stwierdza się, że według ustawy nowelizującej świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje osobom, które sprawują opiekę nad dorosłymi, a jedynym świadczeniem, które koresponduje materialnie ze świadczeniem pielęgnacyjnym, jest świadczenie wspierające. Jednak świadczenie wspierające nie przysługuje opiekunowi, a osobie, nad którą sprawowana jest opieka (por. wyroki WSA

w Gliwicach z: 17 stycznia 2024 r., sygn. akt II SA/GI 1313/23, Lex nr 3669110 oraz 10 stycznia 2024 r., sygn. akt II SA/GI 1561/23, Lex nr 3669328).

Trzeba wszak zauważyć, że również po 1 stycznia 2024 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych stosuje się nadal uchwałę NSA o sygn. akt I OPS 2/22. „Rozstrzygnięcie zawarte w powołanej uchwale ma kluczowe znaczenie w niniejszej sprawie, albowiem z okoliczności sprawy wynika, że oświadczenie pielęgnacyjne wystąpiła wnuczka osoby wymagającej opieki w sytuacji, gdy żyją jej dzieci, które nie legitymują się orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności. Tymczasem, co potwierdza przywołana uchwała, warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, jest legitymowanie się przez osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 1a u.ś.r.). Wskazać przy tym wypadnie, że powołana uchwała wiąże skład obecnie orzekający i nie pozwala na samodzielne rozstrzygnięcie przez jakikolwiek skład sądu administracyjnego sprawy w sposób sprzeczny ze stanowiskiem zawartym w tej uchwale i przyjęcie wykładni prawa odmiennej od tej, która została przyjęta przez skład poszerzony Naczelnego Sądu Administracyjnego” (wyrok WSA w Gliwicach z 19 stycznia 2024 r., sygn. akt II SA/GI 1401/23, Lex nr 3663808).

Inaczej mówiąc, uchwała NSA wyłączająca wnuków lub wnuczki sprawujących faktyczną opiekę nad babcią lub dziadkiem, gdy rodzice nie mają orzeczonej niepełnosprawności, nadal wywołuje skutki prawne dla osób, którym odmówiono świadczenia pielęgnacyjnego według stanu prawnego sprzed 1 stycznia 2024 r. Osoby, określone w art. 17 u.ś.r., które według stanu prawnego sprzed 1 stycznia 2024 wystąpiły o świadczenie podlegają zatem rygorom weryfikacji, które w przedmiotowej uchwale określił NSA (por. wyroki WSA w: Opolu z 18 stycznia 2024 r., sygn. akt I SA/Op 86/24, Lex nr 3671688; Kielcach z 17 stycznia 2024 r., sygn. akt II SA/Ke 645/23, Lex nr 3671747; Gliwicach z 12 stycznia 2024 r.: sygn. akt II SA/GI 1608/23, Lex nr 3664363 i sygn. akt II SA/GI 1607/23, Lex nr 3664320).

1.4. Charakter prawny uchwał siedmiu sędziów NSA.

Według art. 269 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) „§ 1. Jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Przepis art. 187 § 1 i 2 stosuje się odpowiednio. § 2. W przypadkach, o których mowa w § 1, skład siedmiu sędziów, skład Izby lub pełny skład Naczelnego Sądu Administracyjnego podejmuje ponowną uchwałę. Przepisu art. 267 nie stosuje się. § 3. Jeżeli skład jednej Izby Naczelnego Sądu Administracyjnego wyjaśniający zagadnienie prawne nie podziela stanowiska zajętego w uchwale innej Izby, przedstawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

Reguła ta według doktryny nauki prawa oraz praktyki orzecznictwa sądów administracyjnych oznacza, że wszystkie składy sądów administracyjnych związane są treścią uchwały. W tym sensie uchwały NSA nabierają charakteru normatywnego, co według nauki prawa bywa podawane w wątpliwość jako naruszenie zasady niezawisłości sędziów i niezależności sądów (por. A. Kabat, komentarz do art. 269, [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2021; T. Woś, komentarz do art. 269, [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016).

Niezależnie od powyższych wątpliwości doktrynalnych, uchwały NSA posiadają w praktyce przymiot obowiązywania, na co jednoznacznie wskazują rezultaty wykładni stosowanej przez różne składy orzekające (por. wyżej pkt 1.3. części III uzasadnienia).

W orzecznictwie sądów administracyjnych, podobnie jak w doktrynie nauki prawa można znaleźć stanowisko, że żaden inny sąd administracyjny (zarówno WSA, jak i NSA, i to niezależnie od tego, w jakim składzie orzekają) nie może w innej rozpatrywanej sprawie odstąpić od oceny prawnej wyrażonej w trybie art. 264-268 p.p.s.a. (por. wyroki NSA z: 4 grudnia 2008 r., sygn. akt II FSK 1284/07, Lex nr 529204 i 26 lutego 2009 r., sygn. akt I FSK 1379/08, Lex nr 519294).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny uznał, że kontrolowana norma ma takie znaczenie, jakie nadaje jej uchwała siedmiu sędziów NSA o sygn. akt I OPS 2/22. Badanie przez Trybunał przedmiotu kontroli musi więc także *ipso facto* objąć tę uchwałę siedmiu sędziów NSA, w zakresie, w jakim kształtuje ona przedmiot kontroli.

2. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego.

2.1. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalili się poglądy, że w wypadku analizy merytorycznej norm uchylonych lub znowelizowanych należy w pierwszym rzędzie odnieść się do przepisów przejściowych lub derogacyjnych, które regulują aspekty intertemporalne (por. wyroki z: 22 czerwca 2022 r., sygn. SK 3/20, OTK ZU A/2022, poz. 46; 24 marca 2021 r., sygn. SK 24/18, OTK ZU A/2021, poz. 22; 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20, OTK ZU A/2021, poz. 2; 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, OTK ZU A/2020, poz. 13; a także postanowienia z: 11 października 2022 r., sygn. K 4/22, OTK ZU A/2022, poz. 56 oraz sygn. P 9/20, OTK ZU A/2022, poz. 57; 13 lipca 2022 r., sygn. SK 33/19, OTK ZU A/2022, poz. 50).

W ustawie nowelizującej zamieszczono przepis przejściowy (art. 63) dotyczący świadczeń pielęgnacyjnych, do których prawo powstało do 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 u.s.w., zgodnie z którym w sprawach o świadczenie pielęgnacyjne i specjalny zasiłek opiekuńczy, o których mowa w ustawie o świadczeniach w art. 43 w brzmieniu dotychczasowym, do których prawo powstało do 31 grudnia 2023 r., stosuje się przepisy dotychczasowe. Z przytoczonej treści normy przejściowej wynika, że przedmiot kontroli – w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2024 r. i na podstawie którego odmówiono skarżącemu przyznania świadczenia pielęgnacyjnego – nadal może być stosowany. To znaczy, że zaskarżony przepis nie utracił mocy obowiązującej w rozumieniu 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) i jako taki może być przedmiotem kontroli konstytucyjności.

Niezależnie od powyższej analizy utraty mocy obowiązującej kontrolowany przepis, jako źródło praw i wolności, może stanowić przedmiot trybunalskiej kontroli nawet po jego formalnej derogacji na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK.

2.2. Osobnym zagadnieniem jest kognicja Trybunału Konstytucyjnego w zakresie takiego rozumienia przepisów prawa poddanych kontroli, jakie wyznacza wykładnia sądowa.

Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się w sprawie poddawania trybunalskiej kontroli norm wynikających z wykładni prawa przez naczelne organy sądowe. TK podtrzymuje stanowisko, wedle którego „jest umocowany również do kontroli norm prawnych, czyli rezultatu wykładni, jeśli ustalone znaczenie przepisu – norma prawna jest powszechnie akceptowane w orzecznictwie sądowym (...). W szczególnych przypadkach, ze względu na wagę sprawy oraz pozycję ustrojową sądu, skutkującą znaczeniem ostatecznych orzeczeń (...) Naczelnego Sądu Administracyjnego (...), przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym może być norma prawna, powstała – nawet *de facto* – w rezultacie pojedynczej

wypowiedzi orzeczniczej. Decydujące znaczenie przypisać należy skutkowi takiego ostatecznego orzeczenia sądu najwyższej rangi, a nie ilości wypowiedzi orzeczniczych o normie prawnej stanowiącej następnie przedmiot kontroli TK” (wyrok z 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, OTK ZU A/2022, poz. 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

W wyroku z 27 października 2010 r., sygn. K 10/08 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81), Trybunał w sposób pośredni dokonał kontroli konstytucyjności uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt I KZP 37/07 (OSNKW nr 12/2007, poz. 86), w ten sposób, że wydając wyrok interpretacyjny, odnoszący się do przepisu ustawy, zakwestionował jednocześnie trafność rozstrzygnięcia zagadnienia przez uchwałę siedmiu sędziów Sądu Najwyższego. Uchwała siedmiu sędziów o sygn. akt SN I KZP 37/07 nie jest obecnie publikowana w wykazie uchwał SN z mocą zasady prawnej (<https://www.sn.pl/orzecznictwo>).

3. Wypełnienie przez skarżącego formalnych warunków skargi.

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji umożliwia wniesienie skargi konstytucyjnej każdemu, kogo konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone przez ostateczne rozstrzygnięcie wydane na podstawie kwestionowanego aktu normatywnego. Wynika z tego, że musi istnieć bezpośredni, rzeczywisty i aktualny związek pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a zaskarżonymi normami danego aktu normatywnego (por. wyroki z: 15 lutego 2023 r., sygn. SK 71/20, OTK ZU A/2023, poz. 29 i 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 66/21 oraz przytoczone tam orzecznictwo).

Skarżący w niniejszej sprawie wszystkie te warunki wypełnił, domagał się bowiem w postępowaniu administracyjnym przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, którego mu odmówiono ostatecznym orzeczeniem wydanym na podstawie kwestionowanej w skardze normy. Norma ta dotyczy prawa, które skarżący wywodzi z przepisów Konstytucji. Skarżący wskazał również na czym, w jego przekonaniu, naruszenie to polega. Stąd też Trybunał uznał, że formalne warunki rozpoznania skargi zostały wypełnione.

4. Problem konstytucyjny.

Problemem konstytucyjnym w niniejszej sprawie jest dopuszczalność wyłączenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie sprawującej faktyczną opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny i rezygnującej w związku z tym z zatrudnienia, wówczas gdy istnieją inne osoby „wyżej w hierarchii”, ale z różnych, obiektywnych przyczyn, takich jak w szczególności zły stan zdrowia (bez orzeczenia o niepełnosprawności) opieki nie sprawują.

Podstawą trybunalskiego rozstrzygnięcia jest zatem analiza zróżnicowania podmiotów, które będąc w podobnej sytuacji (sprawują faktyczną opiekę nad osobą dorosłą, niepełnosprawną i rezygnują w związku z tym z zatrudnienia) są inaczej traktowane wyłącznie z przyczyn formalnych i od siebie niezależnych (posiadanie orzeczenia o niepełnosprawności przez osoby trzecie).

Według przedmiotu kontroli jedna klasa adresatów normy staje się uprawniona do świadczenia pielęgnacyjnego, w związku z koniecznością rezygnacji z pracy zarobkowej, dopiero gdy inne osoby „wyżej w hierarchii” mają orzeczenie o niepełnosprawności i nie sprawują opieki. Drugiej klasie adresatów normy, do której zalicza się skarżący również sprawującej faktyczną opiekę i również rezygnującej z perspektyw zatrudnienia, ale w sytuacji, gdy osoby „wyżej w hierarchii” nie posiadają orzeczenia o niepełnosprawności i z różnych względów (w tym zdrowotnych lub wiekowych) nie mogą same sprawować opieki – świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje.

Obowiązująca wykładnia art. 17 ust. 1 pkt 4 i ust. 1a pkt 1-3 u.ś.r., w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r., uniemożliwia drugiej grupie osób uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego z powodu domniemania, że opiekę mogą sprawować osoby wymienione wy-

żej w hierarchii. Przełamaniem domniemania zdolności do sprawowania opieki jest wyłącznie orzeczenie o niepełnosprawności.

5. Wzorce kontroli.

5.1. Art. 2 Konstytucji.

Art. 2 Konstytucji stanowi podstawową zasadę ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej, która wyraża jej trzy komplementarne wobec siebie sfery: państwa demokratycznego, państwa prawnego oraz sprawiedliwości społecznej. Z art. 2 Konstytucji wywodzone są zasady i wartości, które nie są wprost treściowo wskazane z tekście ustawy zasadniczej. Z powyższych zasad wynika obowiązek władzy publicznej stanowienia prawa, które gwarantuje pewność oraz bezpieczeństwo, a także przewidywalność działań organów państwa. Realizacja tych wartości wymaga jasności oraz precyzji przepisów prawa (por. wyrok o sygn. K 3/21 i przytoczone tam orzecznictwo).

Co do zasady przyjmuje się, że z art. 2 Konstytucji bezpośrednio nie wypływają konstytucyjne wolności i prawa, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Jeżeli skarżący udowodni, że odnalazł w tym przepisie prawo, którego nie wyrażają inne przepisy ustawy zasadniczej, to można wyjątkowo zastosować go jako podstawę skargi konstytucyjnej (por. postanowienie TK z 8 listopada 2022 r., sygn. SK 7/22, OTK ZU A/2022, poz. 68).

W szczególności z zasady sprawiedliwości społecznej wynika wielowymiarowość jej charakteru w odniesieniu do jednostek i ich relacji z władzami publicznymi. Bezsprzecznie przyjmuje się, że elementami konstytutywnymi tej zasady są takie wartości jak równość praw, solidaryzm społeczny, dobro jednostek i ogółu. Wskazuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej wyznacza standard ustrojowy państwa. Rekonstruuje się z niej precyzyjniejsze wartości, które umożliwiają prawidłową wykładnię innych aktów prawnych. Tymi precyzyjniejszymi wartościami są m.in. zagwarantowanie przez państwo minimum bezpieczeństwa socjalnego obywatelom, a także nieróżnicowanie ich w dostępie do tego dobra. Obejmuje to m.in. wsparcie dla osób, które pozostają bez pracy nie z własnej woli. Sprawiedliwość społeczna jest również nierozzerwalnie związana z proporcjonalnością. Proporcjonalność dotyczy także pomocy państwa dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji. W takim ujęciu zasada sprawiedliwości społecznej ma przełożenie na inne przepisy Konstytucji, których normy dotyczą relacji jednostek z państwem. Instytucje, które znajdują swe źródło w innych przepisach Konstytucji, są zobowiązane do tego, by w swojej działalności nie pomijać zasady sprawiedliwości społecznej (por. P. Tuleja, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016).

Art. 2 Konstytucji stanowi niejako każdorazowe tło wszystkich innych norm konstytucyjnych. Trybunał w swoim orzecznictwie stwierdził, że „[n]ie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli” (wyrok z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87). *A contrario* nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje swoich obowiązków wobec potrzebujących i w sposób bezpodstawny pozbawia ich pomocy, gdy jej potrzebują.

5.2. Art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wskazany jako wzorzec kontroli art. 32 ust. 1 Konstytucji statuuje zasadę równości wobec prawa. Treścią tej zasady jest nakaz skierowany do władz publicznych wymagający równego podejścia do wszystkich podmiotów. Zasada równości nie oznacza bezrefleksyjnego oraz bezwarunkowego traktowania wszystkich tak samo we wszystkich sytuacjach. Nakaz

równego traktowania zawsze odnosi się do określonej, wyodrębnionej klasy i jej elementów wewnętrznych, które są do siebie podobne. W tym zakresie zasada równości nakłada obowiązek eliminacji zachowań dyskryminujących oraz faworyzujących. Z tego nakazu nie wynikają żadne prawa i wolności konstytucyjne, więc art. 32 ust. 1 Konstytucji nie może być przywoływany jako samoistny wzorzec kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Art. 32 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli musi być zawsze połączony z inną konstytucyjną wolnością lub prawem. Trybunał, weryfikując naruszenie zasady równości, bada, czy doszło do wyodrębnienia cechy relewantnej, charakteryzującej zbiorowość, w ramach której dochodzi do różnicowania. Nie jest tak, że każde różnicowanie oznacza automatyczne naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji. Istotne jest kryterium będące podstawą różnicowania. W orzecznictwie Trybunału zwraca się również uwagę, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego (por. wyroki z: 11 grudnia 2018 r., sygn. P 133/15, OTK ZU A/2018, poz. 77; 13 listopada 2018 r., sygn. SK 17/17, OTK ZU A/2018, poz. 67 oraz postanowienia z: 19 października 2022 r., sygn. SK 59/19, OTK ZU A/2022, poz. 62; 27 października 2021 r., sygn. SK 40/20, OTK ZU A/2022, poz. 8; 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, OTK ZU A/2020, poz. 2; 5 grudnia 2018 r., sygn. SK 6/17, OTK ZU A/2018, poz. 75).

5.3. Art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Art. 71 ust. 1 Konstytucji stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 18 Konstytucji, który obejmuje instytucję rodziny ochroną państwa. Art. 71 ust. 1 Konstytucji przyznaje szczególną formę ochrony rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji społecznej. W orzecznictwie Trybunału generalnie przyjmuje się, że przepis ten stanowi co do zasady podstawę programową funkcjonowania państwa. Jednakże TK stwierdzał, że art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej. Osobami, którym przysługuje prawo z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, są członkowie rodziny znajdujący się w trudnej sytuacji społecznej. Wynika to wprost z normy programowej, która nakazuje ustawodawcy uwzględniać dobro rodzin w trudnej sytuacji. Uwzględnianie nie może mieć formy jedynie deklaratoryjnej, musi być urzeczywistnione w efektywnie wykonywanych aktach normatywnych. Szczególna pomoc może obejmować, zarówno sfery z zakresu mieszkalnictwa, zdrowia, ulg, jak i świadczeń, które są udzielane uprawnionym (dotyczy to również świadczenia pielęgnacyjnego). Trybunał, dokonując oceny pojęcia „trudnej sytuacji społecznej” w rozumieniu art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, musi zwrócić uwagę na aktualne problemy dotyczące funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Ma to na celu weryfikację aktualnych problemów społeczno-gospodarczych, których ciężar najczęściej ponoszą obywatele. Z art. 71 ust. 1 Konstytucji wynika również zakaz stanowienia takiego prawa, które osłabiałoby więzi rodzinne, czy wręcz wywoływało konflikt (por. wyroki z: 3 kwietnia 2019 r., sygn. SK 13/16, OTK ZU A/2019, poz. 14; 15 listopada 2017 r., sygn. SK 29/16, OTK ZU A/2017, poz. 75; 18 października 2017 r., sygn. K 27/15, OTK ZU A/2017, poz. 74; 22 listopada 2016 r., sygn. SK 2/16, OTK ZU A/2016, poz. 92; 30 września 2015 r., sygn. K 3/13, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 125; 10 marca 2015 r., sygn. P 38/12, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 29; 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112; 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 104, 8 lipca 2014 r., sygn. P 33/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 70; 13 maja 2014 r., sygn. SK 61/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 52; 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27/13, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 134; 20 grudnia 2012 r., sygn. K 28/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 137).

5.4. Art. 69 Konstytucji.

Art. 69 Konstytucji obok art. 68 ust. 3 jest jednym z dwóch przepisów, które wprost odwołują się do kategorii osób niepełnosprawnych w ustawie zasadniczej. W orzecznictwie Trybunału pojawił się pogląd, że mimo, iż przepis ten jest normą programową, której głów-

nym adresatem są organy władzy publicznej, art. 69 Konstytucji może być zasadniczo samodzielny wzorcem kontroli konstytucyjności. Dopuszczalne jest zastosowanie art. 69 Konstytucji jako wzorca, w szczególności, gdy zarzutem jest niedostateczne działanie władz publicznych. Przepis ten wyznacza władzy publicznej obowiązek pomocy osobom niepełnosprawnym w sferze zabezpieczenia egzystencji, przysposobienia do pracy i komunikacji społecznej. Zobowiązuje również państwo do ochrony praw osób niepełnosprawnych oraz zobowiązuje władze publiczne do utworzenia mechanizmów efektywnego wsparcia osób niepełnosprawnych, nie precyzując przy tym, jak ma ten układ wyglądać. Może on przybrać postać świadczeń lub ulg czy dostosowanej do potrzeb słabszych infrastruktury. Ustawodawca posiada przy tym swobodę regulacyjną. Jednak ta swoboda nie upoważnia do tworzenia rozwiązań pozornych, które faktycznie istnieją, ale nie są efektywne. Państwo ma również wspierać podmioty prywatne, których działalność pokrywa się z zadaniami władz publicznych wymienionymi w art. 69 Konstytucji (por. wyroki z: 8 czerwca 2016 r., sygn. K 37/13, OTK ZU A/2016, poz. 28; 7 lipca 2015 r., sygn. K 47/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 99; 16 czerwca 2015 r., sygn. K 25/12, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 82; 21 października 2014 r., sygn. K 38/13; 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27/13; 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58; 8 stycznia 2009 r., sygn. P 6/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 2; 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106; 6 lutego 2007 r., sygn. P 25/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 9; 16 marca 1999 r., sygn. K 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37 oraz przytoczone w nich orzecznictwo).

6. Umorzenie postępowania w zakresie art. 2 i art. 69 Konstytucji.

6.1. Umorzenie w zakresie wzorca wynikającego z art. 2 Konstytucji.

Zasada sprawiedliwości społecznej zakotwiczona w art. 2 Konstytucji jest tłem normatywnym zarówno dla art. 32 ust. 1, jak i art. 71 ust. 1 Konstytucji. Normy ogólne wyrażane w tej zasadzie obejmują solidaryzm społeczeństwa oraz nieróżnicowanie jego członków, jeżeli nie ma ku temu adekwatnej podstawy. Każdorazowe naruszenie zasady równości jest automatycznym naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej (por. wyrok TK z 15 listopada 2023 r., sygn. P 7/22, OTK ZU A/2023, poz. 84).

Art. 2 Konstytucji zawiera wyrażenie „urzeczywistniający”, co wskazuje na to, że Rzeczpospolita Polska zobowiązana jest do tworzenia takich rozwiązań instytucjonalnych, które sprawią, że sprawiedliwość społeczna będzie jak najbliższa rzeczywistości.

Trybunał Konstytucyjny zachował w polu widzenia, że państwo sprawiedliwości społecznej winno tworzyć warunki, aby również osoby starsze i niepełnosprawne nie czuły się wyłącznie obciążeniem dla najbliższych i dla społecznej wspólnoty. Sprawiedliwość społeczna polega na tym, że każdy człowiek jest podmiotem, a nie przedmiotem, którego wartość określa się przez pryzmat wieku czy stanu zdrowia (por. wyrok TK z 22 października 2020 r., sygn. K 1/20, OTK ZU A/2021, poz. 4).

Wszelako skarżący nie przedstawił w skardze argumentacji, dlaczego z zasady sprawiedliwości społecznej ustanowionej w art. 2 miałyby dla niego wynikać inne prawa podmiotowe niż objęte art. 71 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Mimo wezwania do wyjaśnienia w tym zakresie skarżący poprzestał na uogólnionym opisie przepisu, bez szerszego uzasadnienia. W piśmie uzupełniającym braki formalne skarżący poprzestał jedynie na ogólnym zarzucie, że zasada sprawiedliwości społecznej została naruszona.

W ocenie Trybunału przedstawiona przez skarżącego argumentacja nie jest wystarczająca, a brak jest podstaw, aby Trybunał mógł skarżącego w tym zadaniu wyręczyć. To na inicjującym postępowanie spoczywa obowiązek wyjaśnienia, które prawa wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnegourzeczywistniającego sprawiedliwość społeczną zostały naruszone i w jaki sposób. W niniejszej sprawie nie miało to miejsca. Stąd też Trybunał po-

stanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, tj. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6.2. Umorzenie w zakresie wzorca wynikającego z art. 69 Konstytucji.

Nie ma ugruntowanej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, która przeważa nad rozstrzygnięciem zagadnienia, czy z art. 69 Konstytucji wynika wyłącznie norma programowa, czy norma programowa wraz z publicznym prawem podmiotowym osób niepełnosprawnych.

W jednej z dwóch możliwych interpretacji Trybunał zakładał, że art. 69 Konstytucji, mimo umieszczenia go w rozdziale II ustawy zasadniczej, nie stanowi prawa podmiotowego. Z tym stanowiskiem wiąże się założenie, że art. 69 Konstytucji nie może być wzorcem kontroli w sprawach inicjowanych w trybie skargi konstytucyjnej (por. np. wyrok o sygn. K 38/13 i powołane orzecznictwo). Drugie stanowisko dopuszcza stosowanie tego przepisu jako wzorca w sprawach z zakresu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw, ale wówczas, gdy zarzuca się ustawodawcy nierealizowanie celów, które nakłada na niego ten przepis (por. np. wyrok o sygn. K 37/13).

Mimo braku jednoznacznej linii orzeczniczej związanej z tym, czy z art. 69 Konstytucji można wywodzić prawo podmiotowe, Trybunał odstępuje od niniejszych rozważań na gruncie niniejszej sprawy. Obie przedstawione wyżej trybunalskie interpretacje zostały zbudowane na gruncie spraw, które dotyczyły osób niepełnosprawnych lub ich otoczenia, o których mowa w art. 69 Konstytucji.

Skarżący nie jest osobą niepełnosprawną i tym samym nie jest objęty zakresem ochrony określonym w art. 69 Konstytucji. Adresatem pomocy, o której mowa w art. 69 Konstytucji są osoby niepełnosprawne, celem zaś realizacja ich potrzeb, co wynika z dosłownego brzmienia przepisu. Nie jest zatem logicznie poprawne wskazywanie przez skarżącego art. 69 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjnej.

Z powyższego powodu Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

7. Analiza zgodności przedmiotu kontroli z art. 71 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

7.1. Faktyczne pojęcie rodziny a ustawa o świadczeniach.

W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że brak jest konstytucyjnej definicji rodziny. Nie stoi to na przeszkodzie uznaniu, że rodzina jest uważana za element aksjologii konstytucyjnej. Nie przekreśla to możliwości konstytucyjnej rekonstrukcji tego pojęcia w oparciu o zarówno prawo, jak i nauki społeczne.

W wąskim ujęciu rodziną jest heteroseksualno-monogamiczny związek (w założeniu sformalizowany – małżeństwo), w ramach którego, co do zasady, pojawić się ma potomstwo. W szerszym ujęciu konstytucyjną cechą rodziny jest trwała relacja co najmniej dwóch osób, które łączy specyficzna więź biologiczna lub formalna, w szczególności pokrewieństwo, powinowactwo, małżeństwo, ale również związki niezarejestrowane (por. wyroki z: 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22 oraz 4 września 2007 r., sygn. P 19/07, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 94 oraz postanowienie z 15 grudnia 2021 r., sygn. SK 9/19, OTK ZU A/2022, poz. 19).

Powyższe rozumienie potwierdza również dorobek nauki prawa: „[w]śród wartości wyliczonych w art. 18 Konstytucji najważniejsze znaczenie ma rodzina. Wprawdzie polska Konstytucja nie określiła jej jako naturalnej i podstawowej komórki społecznej, ale ta cecha jest immanentną rodziny cechą jako grupy złożonej z rodziców i dzieci oraz dalszych krewnych, czyli osób połączonych pokrewieństwem. Osoby spokrewnione łączy na ogół więź

emocjonalna, której wyrazem jest wzajemne wspieranie się. Nakaz otoczenia rodziny opieką ma na celu umacnianie tych więzi” (A. Mączyński, *Prawo do zawarcia małżeństwa w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Prawo do małżeństwa na progu XXI wieku*, red. K. Motyka, Lublin 2016, s. 17).

Art. 3 pkt 16 u.ś.r. uznaje za członka rodziny m.in. osobę faktycznie sprawującą opiekę nad niepełnosprawnym. W orzecnictwie NSA pojawił się pogląd, według którego „[p]ojęcie rodziny dla potrzeb ustawy o świadczeniach rodzinnych musi być (...) rozumiane stosunkowo szeroko i być oparte na kilku kryteriach, które nie preferują określonej formy prawnej organizacji rodziny, gdyż wszystkie jej postacie należy uznać za równoprawne” (zob. wyrok NSA z 8 lutego 2022 r., sygn. akt I OSK 2768/19, Lex nr 3328006). W tym samym orzeczeniu NSA uznał, że „[r]óżnicowanie (...) dostępności rodzin do świadczeń rodzinnych w oparciu o kryterium małżeństwa, w przekonaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie może znaleźć uzasadnienia w art. 18 Konstytucji RP”.

W tym też zakresie definicja legalna z art. 3 pkt 16 u.ś.r. jest faktycznie węższa od zrekonstruowanego pojęcia rodziny w rozumieniu Konstytucji. W wypadku norm sprzecznych o mocy ustawy i Konstytucji, pierwszeństwo w wykładni należy przyznać rozumieniu opartemu o Konstytucję.

7.2. Art. 71 ust. 1 Konstytucji jako podstawa prawa skarżącego.

Art. 71 ust. 1 Konstytucji formułuje w zdaniu drugim prawo podmiotowe przez stwierdzenie, że rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, szerzej – państwa.

Trybunał zwraca uwagę na określenie „szczególna pomoc”, które pojawia się w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. „Szczególna pomoc” ma charakter kwalifikowany, jeżeli chodzi o zwykłą pomoc. Szczególna pomoc wykracza ponad standardowe wsparcie ze strony państwa.

Wskazuje się w doktrynie nauki prawa, że „[p]oprzez wypłatę świadczenia pielęgnacyjnego władza publiczna realizuje zatem nałożone na nią w Konstytucji obowiązki udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej oraz udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, komunikacji społecznej, a w niektórych przypadkach także przysposobieniu do pracy” (A. Szczechowicz, *Prawo do emerytury a świadczenie pielęgnacyjne – spory i kontrowersje*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1/2021, s. 163).

„W świetle braku jednolitej i jednoznacznej definicji rodziny pojęcie to przyjęło się traktować bardzo szeroko i uznawać, że rodzinę stanowi związek co najmniej dwóch osób oparty na związku małżeństwa, pokrewieństwie bądź powinowactwie. Tak więc w rozumieniu ustawy zasadniczej rodziną w ujęciu modelowym będzie związek małżeński mężczyzny i kobiety, małżeństwo wraz z dziećmi, jedno z rodziców wraz z dzieckiem, rodziny wielopokoleniowe (dziadkowie, rodzice i dzieci), a nawet rodzeństwo. Rodzina oznacza zbiór co najmniej dwóch osób powiązanych więzami małżeńskimi, pokrewieństwa, powinowactwa. Ponadto w tym ujęciu rodziną są również osoby związane węzłem przysposobienia” (M. Dąbrowski, S. Bułajewski, *Ochrona rodziny*, [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2023, s. 283).

W wyroku z 18 marca 2025 r., sygn. SK 22/22 (OTK ZU A/2025, poz. 34) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[w] pojęciu «dobro 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 «dobro rodziny» jest posiadanie elementarnych warunków materialnych koniecznych do zaspokajania potrzeb życiowych jej członków”. Dobro rodziny stanowi więc integralną część unormowania konstytucyjnego z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

W cytowanym wyroku o sygn. SK 22/22 Trybunał wprost wskazał, że, jeżeli dana rodzina znajduje się w „trudnej sytuacji materialnej i społecznej”, to wówczas aktualizuje się obowiązek pomocy państwa. Pomoc mieć ma – jak wskazuje normodawca konstytucyjny – „szczególny” charakter. Szczególny charakter pomocy wskazuje na to, że nie może być to pomoc w zwykłym rozumieniu. Konieczność zastosowania szczególnej pomocy wynika z tego, że występują szczególne potrzeby. Dokonując wykładni art. 71 ust. 1 Konstytucji, Trybunał zwrócił uwagę na systemowe („holistyczne”) odczytanie tego przepisu ustawy zasadniczej. Pełna systemowa rekonstrukcja art. 71 ust. 1 Konstytucji wymaga wzięcia pod uwagę art. 18 (ustrojowa pozycja rodziny oraz nakaz jej ochrony), art. 30 (zasada godności ludzkiej) oraz art. 47 (zasady ochrony życia prywatnego) Konstytucji. Z norm tych rekonstruuje się normę wskazującą na obowiązek państwa – i skorelowane z nim roszczenie obywatela – do zapewnienia minimum egzystencjalnego w ujęciu finansowym. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym orzeczeniu podziela pogląd wyrażony w wyroku o sygn. SK 22/22, wedle którego państwo ma obowiązek zapewnić minimum egzystencjalne każdej rodzinie, która znajduje się – stosownie do art. 71 ust. 1 Konstytucji – w sytuacji szczególnych trudności.

Owa „szczególna pomoc” występuje także w innych przepisach rangi konstytucyjnej. Termin ten pojawia się w przepisach nakazujących państwu „szczególną opiekę zdrowotną” dzieciom, kobietom będącym w ciąży, osobom niepełnosprawnym oraz osobom w podeszłym wieku (art. 68 ust. 3 Konstytucji). Szczególna pomoc pojawia się również w art. 71 ust. 2 Konstytucji, który wprowadza gwarancje szczególnej pomocy dla kobiet będących matkami w okresie, zarówno przed urodzeniem, jak i po urodzeniu dziecka. Pojęcie „szczególnej pomocy”, o którym mowa była w wyżej wspomnianych artykułach, „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” (wyrok o sygn. SK 22/22). Art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, określając adresatów tej szczególnej pomocy w postaci rodziny (por. wyżej pkt 7.1. cz. III uzasadnienia), formułuje zatem również prawo podmiotowe skarżącego, który sprawując opiekę nad babcią, w pełni wpisuje się w relację rodzinną.

Wskazuje się, że „[i]stotą świadczenia pielęgnacyjnego jest pomoc osobom rezygnującym z zatrudnienia z uwagi na konieczność objęcia opieką niepełnosprawnego członka rodziny. (...) Państwo wspiera w ten sposób tych, którzy obejmując opieką osoby niepełnosprawne, przyjmują na siebie realizację obowiązków spoczywających na państwie” (B. Chłodziński, komentarz do art. 17, [w:] *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. P. Rączka, Warszawa 2021, s. 423). Inaczej mówiąc, świadczenie pielęgnacyjne jest ustawowym urzeczywistnieniem szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji, o której mowa w art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Osoby opiekujące się niepełnosprawnymi członkami rodziny wyręczają z tego tytułu państwo. Pozbawienie prawa do rekompensaty osób, które musiały zrezygnować z pracy zawodowej, by przejąć na siebie obowiązki państwa, powoduje wypaczenie prawa wynikającego z art. 71 ust. 1 Konstytucji. Jeżeli państwo nie wykonuje swojego obowiązku, ponieważ zajmuje się tym jednostka, to powinno przyznać takiej jednostce odpowiednią rekompensatę z tego tytułu.

7.3. Zasada równości w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego.

W uchwale o sygn. akt I OPS 2/22 NSA obok innych wywodów, dokonał również wykładni art. 32 ust. 1 Konstytucji w kontekście prawa do zasiłku pielęgnacyjnego. W tym zakresie NSA wywiódł, że regulacja z art. 17 ust. 1 i 1a u.s.r. nie jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, ani z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej. W wypadku osób uprawnionych do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego

równość i sprawiedliwość koncentrują się w aspekcie redystrybucji dóbr. W ocenie NSA różnicowanie na podstawie formalnoprawnej przesłanki, którą jest orzeczenie o niepełnosprawności, nie ma charakteru arbitralnego, a więc nie można mówić o naruszeniu zasady nieróżnicowania, tj. zakazu bezpodstawnego różnicowania. NSA stwierdził, że „[z]astosowanie takiego zobiektywizowanego kryterium [orzeczenia o niepełnosprawności], a nie zależnego od ocen[*y*] stanu faktycznego [opieki] dokonywanych każdorazowo przez organ, nie narusza w oczywisty sposób wartości wiązanych z państwem prawnym, takich jak pewność prawa i przewidywalność rozstrzygnięć władzy publicznej w stosunku do obywatela”.

Nie wdając się w rozważania na temat bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy oraz kontroli konstytucyjności ustaw, Trybunał Konstytucyjny zmuszony był stwierdzić, że powyższej oceny nie podziela, co wyraził w kilku wcześniejszych orzeczeniach, o czym niżej.

Posiadanie orzeczenia o niepełnosprawności oraz sprawowanie opieki nie muszą pozostać ze sobą w bezpośrednim związku, a jedna z tych przesłanek nie musi zastępować drugiej. Obie przesłanki mogą występować w praktycznym życiu niezależnie od siebie. Przykładowo osoba głucha lub niedowidząca, niemająca orzeczenia o niepełnosprawności może faktycznie świadczyć pomoc osobie niepełnosprawnej fizycznie. Obie te przesłanki również na gruncie normatywnym nie muszą mieć charakteru alternatywy rozłącznej.

Gdy występuje kilka interpretacji przepisów, należy wybrać tę, która najbardziej oddaje aksjologię ustawy zasadniczej. Natomiast w wypadku, gdy interpretacja przepisu prowadzić będzie jednoznacznie do naruszenia wartości konstytucyjnych, można orzec o niekonstytucyjności takiego przepisu (por. wyrok z 16 marca 2017 r., sygn. Kp 1/17, OTK ZU A/2017, poz. 28).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego najdalej idąca prokonstytucyjna wykładnia art. 17 ust. 1 pkt 4 i ust. 1a pkt 2 u.ś.r., w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r., nie daje wyjaśnienia celu zróżnicowania w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego przez taką cechę relewantną, jak „posiadanie zaświadczenia o niepełnosprawności” przez osoby trzecie pozostające „wyżej w hierarchii”.

W utrwalonym już orzecznictwie Trybunału art. 32 ust. 1 Konstytucji należy rozpatrywać pod względem charakterystycznych, relewantnych cech adresatów norm prawnych. Jeżeli cecha relewantna występuje w stopniu istotnym dla danej sprawy, to wówczas podmioty, których ona dotyczy, powinny być traktowane w sposób podobny. Podobny sposób traktowania znaczy tyle, co powstrzymywanie się od nieuzasadnionego faworyzowania lub dyskryminowania określonych, podobnych grup podmiotów. Dotyczy to zarówno obowiązków, jak i uprawnień. Trybunał wprost stwierdzał, że „[d]opiero jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości, co należy ocenić przez pryzmat przyjętego przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania” (wyrok z 18 października 2023 r., sygn. SK 23/19, OTK ZU A/2023, poz. 88).

„Niewątpliwie z konstytucyjnej zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa należących do określonej kategorii. Nie ulega też kwestii, że relewantnymi cechami wspólnymi opiekunom, których dotyczy art. 27 ust. 1-3 [ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej; Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, ze zm.], i opiekunom tym przepisem nieobjętym są po pierwsze – sprawowanie opieki nad dzieckiem (także dorosłym) wymagającym stałej pielęgnacji, po wtóre – niepodejmowanie z tego powodu pracy i po trzecie – osiąganie przez rodzinę niskich dochodów” (wyrok z 15 listopada 2006 r., sygn. P 23/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 151).

W sentencji wyroku z 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107) Trybunał orzekł, że „[a]rt. 17 ust. 1 [u.ś.r.] w zakresie, w jakim uniemożliwia nabywanie 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, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W uzasadnieniu tego wyroku TK stwierdził, że „[p]odobnie, jak w wypadku oceny konstytucyjnej art. 27 ust. 1-3 ustawy o pomocy społecznej, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, będącym przedmiotem zaskarżenia, mamy do czynienia z pominięciem legislacyjnym, zawężającym – w sposób niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji – krąg osób uprawnionych do nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Zaskarżony art. 17 ust. 1 ustawy pomija bowiem możliwość nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby rezygnujące z aktywności zawodowej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, wobec którego obciążone są obowiązkiem alimentacyjnym”.

W wypadku spraw o świadczenie pielęgnacyjne „relevantnymi cechami wspólnymi opiekunów są: 1) sprawowanie opieki nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji, 2) niepodjęcie z tego powodu pracy i 3) osiąganie przez rodzinę niskich dochodów. Odmowa wsparcia osobom bliskim podważa racjonalność ustawodawcy i jest sprzeczna z wymogami wynikającymi z art. 71 ust. 1 Konstytucji” (wyrok z 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109).

Irrelevantność formalnoprawnych wymogów według Trybunału polega na tym, 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” (wyrok z 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 2/17, OTK ZU A/2019, poz. 36).

W cytowanym już wyżej wyroku o sygn. SK 22/22 Trybunał stwierdził, że „ustawodawca, poza formalnym odwołaniem się do konieczności zapobiegania niepożądanym zjawiskom, nie uzasadnił ani relevantności, ani konieczności, ani proporcjonalności ograniczenia wprowadzonego w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.s.r. wobec osób o znacznym stopniu niepełnosprawności”. Tym samym wprowadzenie samej formalnej przesłanki, jeżeli nie jest adekwatnie uzasadniona i proporcjonalna, prowadziło w tej sprawie do niekonstytucyjności zaskarżonej normy.

Rozstrzygając w sprawie przedmiotowej skargi, Trybunał również uznał, że orzeczenie o częściowej niezdolności do pracy nie jest cechą relevantną, jeżeli chodzi o prawo do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Wynika to z faktu, że samo formalne orzeczenie nie może być uznane za istotniejsze niż rzeczywista opieka nad osobą potrzebującą pomocy.

Prawo nie może być oderwane od życia. Trybunał zdaje sobie sprawę z wielowymiarowości funkcjonowania różnych rodzin i nie może podchodzić do niniejszej sprawy z wyidealizowanego punktu widzenia, w którym nie ma konfliktów rodzinnych, a każda osoba bez orzeczenia o niepełnosprawności jest zdrowa i zdolna do opieki nad chorym krewnym. W niniejszej sprawie należy niejako spojrzeć *sub specie aeternitatis* na różne sytuacje, które prowadzą do konieczności złożenia wniosku o świadczenie pielęgnacyjne, gdy rezygnuje się z własnego rozwoju zawodowego na rzecz opieki nad słabszym i potrzebującym.

Różnicowanie w tym zakresie rodzin nieuchronnie będzie do osłabiania więzi, które je spajają. Różnicowanie wyłącznie z powodów kryteriów formalnych może doprowadzić do sytuacji, w której skarżący lub inne osoby w identycznej sytuacji przestaną sprawować opiekę, by zająć się zdobywaniem środków na własne utrzymanie. Nieuchronną konsekwencją tego zjawiska będzie zwiększenie samotności i poczucia bezsilności oraz zbęd-

ności tych, którymi się opiekowali (jednocześnie wyręczając z tego obowiązku państwo). Ponadto doświadczenie życiowe wskazuje, że osoby niepełnosprawne, zwłaszcza w podeszłym wieku, będą miały zrozumiałe trudności, aby samodzielnie przebrnąć administracyjne procedury konieczne dla uzyskania wsparcia egzystencji we własnym zakresie.

8. Skutki wyroku.

Niniejszy wyrok ma wprawdzie charakter zakresowy, lecz deroguje w całości normę wyrażoną w jego sentencji. Oznacza to, że osoba, która jako jedyna sprawuje opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny i w związku z tym zrezygnowała z zatrudnienia oraz złożyła wniosek o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego do 31 grudnia 2023 r. (niezależnie od tego, jak wniosek ten został rozstrzygnięty), zachowuje prawo ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne według przepisów ustawy o świadczeniach w brzmieniu do 31 grudnia 2023 r. Natomiast dla skarżącego niniejszy wyrok z mocy art. 190 ust. 4 Konstytucji stanowi podstawę do wznowienia właściwego postępowania.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.