



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 22/22
BAS-WAK-620/22

Warszawa, 3 kwietnia 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej z 8 października 2020 r. (sygn. akt SK 22/22), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 615) w zakresie, w jakim przewidziane w tym przepisie świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej nie przysługuje 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.

Ponadto, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: ustawa o TK), wnoszę o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot zaskarżenia

W dniu 9 marca 2022 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej D G (dalej: skarżący) z 8 października 2020 r. (sygn. akt SK 22/22).

Przedmiotem kontroli jest art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 615, ze zm.; dalej: u.ś.r., ustawa o świadczeniach rodzinnych), który stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje 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.

II. Stan faktyczny

W dniu października 2018 r. skarżący wystąpił do Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w C o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad niepełnosprawną w stopniu znacznym żoną.

Decyzją z listopada 2018 r., nr , Wójt Gminy C

odmówił skarżącemu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej na podstawie art. 17 ust 1 pkt 4 u.ś.r., w związku z koniecznością roztoczenia opieki nad jego żoną. Organ zaznaczył, że w przedmiotowym postępowaniu zaistniało kilka przesłanek negatywnych, które stanowiły o odmowie przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Organ

pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki nad niepełnosprawną żoną.

Od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skarżący złożył skargę kasacyjną. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez sąd pierwszej instancji.

Wyrokiem z czerwca 2020 r. Naczelny Sąd Administracyjny, sygn. akt , oddalił skargę kasacyjną. Wskazał, że warunkami przyznania świadczenia pielęgnacyjnego są: sprawowanie rzeczywistej opieki nad osobą wymagającą stałej pielęgnacji, niepodejmowanie z tego powodu pracy, a ponadto osoba występująca o przyznanie powyższego świadczenia nie może być osobą o znacznym stopniu niepełnosprawności. Sąd podkreślił, że z uwagi na fakt, że skarżący został zaliczony do znacznego stopnia niepełnosprawności i sam wymaga opieki, a zatem nie przysługuje mu świadczenie pielęgnacyjne.

III. Zarzuty skarżącego

1. Zaskarżony przepis jest według skarżącego – niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie (prawo rodziny do szczególnej pomocy państwa) w zw. z art. 32 ust 1 (zasada równości wobec prawa) w zw. z art. 2 (zasada sprawiedliwości społecznej) oraz art. 69 Konstytucji (norma programowa wyznaczająca politykę państwa w celu stworzenia rozwiązań zapewniających efektywne wsparcie osób niepełnosprawnych).

Skarżący wskazał, w sposób ogólny (w odniesieniu do wszystkich wzorców kontroli), że wiąże problem konstytucyjny z wyłączeniem przez ustawodawcę osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym z możliwości przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego. Formułując generalny zakaz tego typu ustawodawca nie wziął pod uwagę konkretnych, jednostkowych przypadków, które zostały przez tego typu normę potraktowane w sposób niesprawiedliwy. W ocenie skarżącego ustawodawca, w oderwaniu od realiów konkretnej sprawy, za pomocą normy abstrakcyjnej i generalnej uznał blankietowo, że osoba niepełnosprawna w stopniu znacznym nie może sprawować opieki nad inną osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym bez względu na przyczynę niepełnosprawności. Zdaniem skarżącego wyeliminowanie, w każdym przypadku niepełnosprawnego w stopniu znacznym współmałżonka, bez sprawdzenia realiów konkretnej sprawy, rażąco narusza cel i sens ustawy o świadczeniach rodzinnych. Stopnie i przyczyny niepełnosprawności są różnicowane, a zatem bez zbadania okoliczności konkretnej sprawy nie można

wyeliminować każdej osoby niepełnosprawnej w stopniu znacznym z możliwości sprawowania opieki, a w konsekwencji uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego. Skarżący podniósł także, że opiekunowie faktyczni, rodzice i inne osoby wymienione w art. 17 ust. 1 pkt 1-3 u.ś.r. nawet jeśli posiadają znaczny stopień niepełnosprawności, mogą otrzymać świadczenie pielęgnacyjne bowiem nie dotyczy ich wyłączenie zawarte w art. 17 ust 1 pkt 4 u.ś.r. W ocenie skarżącego doprowadzono do zróżnicowania sytuacji prawnej rodziców czy opiekunów faktycznych legitymujących się znacznym stopniem niepełnosprawności bez jakiegokolwiek uzasadnienia konstytucyjnego, aksjologicznego czy racjonalnego. Ustawodawca zastosował niedopuszczalny zabieg apriorycznego uznania, że niepełnosprawni w stopniu znacznym, będący zobowiązani do alimentacji swoich podopiecznych, są opiekunami jedynie fikcyjnymi i w każdym, bez wyjątku, przypadku wniosek o świadczenie pielęgnacyjne zmierza do jego wyłudzenia.

W ocenie skarżącego, takie ukształtowanie reguł przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, które powinno stanowić formę wsparcia państwa dla opiekunów osób niepełnosprawnych, narusza konstytucyjne prawa skarżącego do: 1) szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, jako opiekunowi osoby niepełnosprawnej, 2) pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, jako osobie niepełnosprawnej, 3) realizacji zasady sprawiedliwości społecznej, jako obywatelowi, 4) równego traktowania w prawie i wobec prawa w odniesieniu do np. opiekunów faktycznych czy rodziców osoby niepełnosprawnej w stopniu znacznym, legitymującym się również orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Następnie skarżący podał argumenty uzasadniające niezgodność skarżonego przepisu z poszczególnymi wzorcami kontroli.

2. Uzasadniając niezgodność z art. 71 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji skarżący twierdził, że brzmienie skarżonego przepisu rażąco koliduje z celami tego postanowienia Konstytucji, ponieważ zamiast zastosowania podwyższonego wymogu standardu i pomocy dla osób niepełnosprawnych i ich opiekunów, ustawodawca pozbawia je pomocy państwa w postaci świadczenia pielęgnacyjnego.

3. Skarżący, zarzucając art. 17 ust 1 pkt 4 u.ś.r. niezgodność z art. 32 ust 1 Konstytucji wskazał, że ustawodawca zaprojektował kwestionowany przepis w sposób wyłączający prawo opiekuna (zobowiązanego do alimentacji) jako osoby niepełnosprawnej w stopniu znacznym do uzyskania pomocy państwa na

analogicznych zasadach, jak ma to miejsce w przypadku innych opiekunów osób niepełnosprawnych. Skarżony przepis realizuje założenia przeciwne do tych zawartych w art. 32 ust 1 Konstytucji (równość wobec prawa), w których kryterium niepełnosprawności w stopniu znacznym stanowi powód i przesłankę wykluczenia skarżącego z grona osób mogących uzyskać wsparcie państwa w formie świadczenia pielęgnacyjnego.

4. W zakresie niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji skarżący podniósł, że regulacja narusza zasadę sprawiedliwości społecznej zakładającą równe uczestnictwo jednostek w życiu społecznym. Ustawodawca z góry zakłada bowiem nieuczciwość niepełnosprawnych w stopniu znacznym opiekunów osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym i pozorność sprawowania przez nie opieki.

5. Skarżący stwierdził ponadto, że zaskarżony przepis narusza art. 69 Konstytucji – zarówno w relacji do skarżącego, który posiada stopień niepełnosprawności, jak również wobec jego niepełnosprawnej żony.

IV. Analiza formalna

1. Dopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej zależy od spełnienia przesłanek wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK). Zdaniem Sejmu, skarga konstytucyjna rozpoznawana pod sygn. akt SK 22/22 nie realizuje w pełni tych przesłanek. Kontrola konstytucyjności art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. została zainicjowana skargą konstytucyjną z 8 października 2020 r. Przesądza to, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 53 ust. 1 ustawa o TK, że po stronie skarżącego istnieje szereg obowiązków, stanowiących *conditio sine qua non* merytorycznego rozpoznania wniesionej skargi. Weryfikacja tych obowiązków ma miejsce w ramach wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej, jednak kontrola ta i dokonane w jej wyniku ustalenia nie przesądzają definitywnie o dopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia przedstawionych zarzutów, albowiem Trybunał Konstytucyjny władny jest na każdym etapie postępowania badać, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek, skutkujących obligatoryjnym jego umorzeniem (por. m.in. postanowienia TK z: 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 21 marca

2000 r., sygn. akt SK 6/99; 28 października 2002 r., sygn. akt SK 21/01 oraz 19 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 19/00). Mając powyższe na uwadze, przed przystąpieniem do merytorycznych rozważań, niezbędne staje się odniesienie do dopuszczalnych wzorców kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną oraz obowiązku sformułowania zarzutu i jego uzasadnienia.

2. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, iż wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z czerwca 2020 r. wyczerpał tok instancji w niniejszej sprawie i jest wyrokiem ostatecznym w myśl art. 79 Konstytucji, gdyż został wydany na skutek wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z czerwca 2019 r. w sprawie o sygn. . Ostateczny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego został oparty, co wynika wprost z jego uzasadnienia, na treści art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. W uzasadnieniu wyroku wskazano, iż materialnoprawną podstawą decyzji o odmowie przyznania skarżącemu świadczenia pielęgnacyjnego stanowił art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

3. Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, trzeba podkreślić, że art. 69 Konstytucji został przez skarżącego powołany jako samodzielny wzorzec kontroli, z którego skarżący wywiódł prawo osób niepełnosprawnych do pomocy państwa. W opinii Sejmu, nie można art. 69 Konstytucji traktować jako właściwego wzorca kontroli w ramach skargi konstytucyjnej. Analizowane postanowienie Konstytucji jest normą programową, wyznaczającą ustawodawcy obowiązek tworzenia rozwiązań zapewniających efektywne wspieranie osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego. Nie wynikają jednak z niego bezpośrednio żadne prawa podmiotowe (postanowienie TK z 25 listopada 2009 r., sygn. akt SK 30/07; wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11). Obowiązki państwa określone w tym przepisie, w myśl art. 81 Konstytucji, mogą być dochodzone tylko w granicach określonych w ustawie. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że art. 69 Konstytucji odsyła do ustawy zarówno w kwestii przedmiotu regulacji, jak i poziomu zaspokojenia potrzeb osób niepełnosprawnych. W tym sensie nie dokonuje on "konstytucjonalizacji" określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania" i należy odczytywać go "jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych", który "musi zapewniać efektywne osiągnięcie celu" (zob. m.in. wyrok TK z 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07). Z tego względu postępowanie w zakresie

badania zgodności zaskarżonych zaskarżonego przepisu z art. 69 Konstytucji powinno zostać umorzone – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Jak już wyżej wskazano, na skarżącym ciążył obowiązek: a) wskazania, która konstytucyjna wolność lub które prawo skarżącego, i w jaki sposób zostały naruszone; b) uzasadnienia zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; c) przedstawienia stanu faktycznego. Wymogi te nie mogły i nie mogą być traktowane powierzchownie. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i „dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie „Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (postanowienia TK z: 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13; 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14; 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 35/14; 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14). Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny nie może w imieniu skarżącego przedstawiać argumentacji „odpowiedniej do wyrażanych wątpliwości lub - wychodząc poza granice określone we wniosku – całkowicie modyfikować podstaw kontroli”. W piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem skarżący zobowiązany jest „przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wolnościami lub prawami. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność” (postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11).

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, iż skarżący nie przedstawił argumentów ani dowodów na poparcie zarzutu, że art. 17 ust 1 pkt 4 u.ś.r. narusza jego konstytucyjne prawa w związku z art. 69 Konstytucji. Skarżący ograniczył się w zasadzie tylko do wskazania, że doszło do jego naruszenia i do przywołania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego precyzujących treść tego wzorca. Twierdzenie to nie zostało rozwinięte i stanowi całą argumentację mającą przemawiać za niezgodnością kwestionowanej regulacji z art. 69 Konstytucji.

W ocenie Sejmu, skarżący nie sprostał również wymogowi uzasadnienia zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Skarżący ograniczył się do wskazania, że regulacja narusza zasadę sprawiedliwości społecznej zakładającą równe uczestnictwo jednostek w życiu społecznym, bowiem z góry zakłada nieuczciwość niepełnosprawnych w stopniu znacznym opiekunów osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym. Tym samym skarga również w zakresie powołanego związkowo art. 2 Konstytucji, nie może podlegać merytorycznej ocenie, z tego względu, że w skardze konstytucyjnej nie wyjaśniono na czym miałyby polegać naruszenie jej praw konstytucyjnych. W konsekwencji, wobec niespełnienia wymogów dotyczących wniesienia skargi konstytucyjnej określonych w art. 47 ust. 1 pkt 6 i w zw. z art. 47 ust 2 ustawy o TK postępowanie w odniesieniu do wzorca z art. 69 i art. 2 Konstytucji powinno zostać umorzona ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Skarżący powołał jako podstawowy wzorzec kontroli art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Artykuł 71 Konstytucji stanowi, że „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”. Odnosząc się do normy wynikającej z art. 71 ust. 1 Konstytucji, w skardze konstytucyjnej ewentualnym wzorcem kontroli może być uczynione jedynie zdanie drugie tego przepisu (wyrok z 11 listopada 2005 r., sygn. P 3/05, pkt III.3). Zdanie pierwsze nie jest natomiast źródłem praw podmiotowych, lecz podobnie jak art. 18 Konstytucji i zasada pomocniczości, określa pożądaną przez ustrojodawcę kierunek działania władz publicznych. Jakkolwiek art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji może pozwalać na rekonstrukcję prawa podmiotowego, to ustalając zakres jego „wykorzystania” w skardze konstytucyjnej należy uwzględnić również art. 81 Konstytucji, zgodnie z którym praw wskazanych m.in. w art. 71 ust. 1 można dochodzić wyłącznie w granicach określonych w ustawie (wyrok z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08). Tym samym, biorąc pod uwagę, że skarżący wskazał jako wzorzec kontroli właśnie zdanie drugie art. 71 ust. 1 może on stanowić wzorzec kontroli w niniejszej sprawie.

6. Odnosząc się do dopuszczalności powołania wzorca kontroli z art. 32 ust. 1 Konstytucji należy wskazać, że równość i zakaz dyskryminacji nie mają charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, ale funkcjonują zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym; odniesione być muszą do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych

jednostek (grup). W związku z powyższym art. 32 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu skargowym jedynie w razie wskazania przez skarżącego, jaka jego wolność lub prawo, wynikające z innych przepisów Konstytucji, są uregulowane z naruszeniem powyższych zasad. Inaczej ujmując, w postępowaniu skargowym art. 32 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli tylko wtedy, gdy jest powołany wraz z innym przepisem, statuującym prawo lub wolność konstytucyjną (wyrok z 7 maja 2013 r., sygn. SK 11/11, postanowienie z 22 lipca 2014 r., sygn. SK 28/12, postanowienie z 18 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 71/19). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że „prawa wyrażonego w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji mogą dochodzić w granicach wynikających z ustalonej przez ustawodawcę polityki społecznej - członkowie rodziny, która jest jego beneficjentem” (wyroki TK z: 12 kwietnia 2011 r., SK 62/08, OTK-A 2011, Nr 3, poz. 22; 08 lipca 2014 r., P 33/ 13, OTK-A 2014, Nr 7, poz. 70). W niniejszej sprawie skarżący powołał jako wzorzec art. 32 ust 1 Konstytucji wraz z art. 71 ust 1 zdanie drugie, statuującym prawo rodziny do szczególnej pomocy państwa, a zatem w takim kształcie może stanowić wzorzec kontroli.

7. W opinii Sejmu, analiza treści skargi prowadzi do wniosku, że uzasadniony został jedynie zarzut naruszenia przez zaskarżoną regulację zasady równości, sformułowanej w art. 32 Konstytucji. Brak jest natomiast dodatkowych, odrębnych argumentów dowodzących jej sprzeczności z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z powoływaną w uzasadnieniu zasadą sprawiedliwości społecznej. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie rozumienia relacji między art. 32 i art. 2 Konstytucji (zasadą sprawiedliwości społecznej) podlegało ewolucji. W orzeczeniach utrwalił się pogląd o zbędności orzekania o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej w sytuacji, gdy jako wzorce kontroli wskazywane są przepisy Konstytucji formułujące zasadę równości, a argumentacja przedstawiona na poparcie obu zarzutów się powtarza (jest zbieżna) lub podmiot inicjujący postępowanie przed TK nie powołał odrębnych, dodatkowych argumentów wskazujących na samoistne (tj. w oderwaniu od zasady równości) naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej. Po raz pierwszy został on wyrażony wprost w wyroku z 14 listopada 2000 r. (sygn. K 7/00), w którym stwierdzono m.in., że jeżeli „podstawę kontroli stanowi zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie jest celowe sięganie do zasady sprawiedliwości społecznej jako odrębnej podstawy kontroli, przy badaniu zarzutów dotyczących nieusprawiedliwionych różnicowań podmiotów prawa” (teza powtórzona

w kolejnych wyrokach TK, m.in. pełnoskładowym wyroku z 5 września 2006 r., sygn. K 51/05). Stanowisko to było następnie potwierdzone i rozwijane w kolejnych orzeczeniach. Przykładowo, w wyroku z 14 kwietnia 2003 r. (sygn. K 34/02) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „zasada sprawiedliwości społecznej ma charakter bardziej ogólny niż zasada równości. Ogólna konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej została skonkretyzowana w szeregu norm konstytucyjnych bardziej szczegółowych, m.in. w zasadzie równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie jest konieczne powoływanie jako podstawy kontroli normy bardziej ogólnej, w sytuacji, gdy zarzut naruszenia tej normy sprowadza się do naruszenia bardziej szczegółowej normy konstytucyjnej, konkretyzującej zasadę ogólną. Konstytucyjna zasada sprawiedliwości stanowi natomiast samodzielną podstawę kontroli, jeżeli w rozpoznawanej sprawie pojawia się kwestia naruszenia tych elementów zasady sprawiedliwości społecznej, które nie znalazły wyrazu w szczegółowych przepisach konstytucyjnych”. W wyroku z 19 lutego 2001 r. (sygn. SK 14/00) Trybunał Konstytucyjny uznał natomiast, iż: „Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżący zarzuca naruszenie zasady sprawiedliwości przez odmienne traktowanie podmiotów podobnych, a więc przez naruszenie zasady równości” (wyrok z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07).

Taka sytuacja ma miejsce w rozpoznawanej sprawie. Skarżący nie wyprowadza innych treści normatywnych z zasady sprawiedliwości społecznej i nie wskazuje na naruszenie innych zasad szczegółowych, składających się na treść zasady sprawiedliwości społecznej. Z tego względu nie zachodzi potrzeba odrębnego rozważenia zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Omówione ujęcie relacji między art. 2 i art. 32 Konstytucji jako wzorcami kontroli odzwierciedla ogólną zasadę orzeczniczą, obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, zgodnie z którą odwoływanie się do wzorców formułujących zasady ogólne jest uzasadnione tylko wówczas, jeśli nie istnieją normy konstytucyjne o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążące się z ocenianą regulacją (liczne wyroki i postanowienia TK m.in. z: 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, 18 kwietnia 2000 r., sygn. K. 23/99, 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, 6 września 2006 r., sygn. SK 35/06, 3 kwietnia 2007 r., sygn. SK 85/06, 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, 9 maja 2007 r., 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07).

8. Należy zauważyć, że skarżącemu odmówiono przyznania prawa do zasiłku zarówno z uwagi na ustalony znaczny stopień niepełnosprawności, jak i przyznane prawo do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy tj. spełniał dwie negatywne przesłanki do przyznania prawa do zasiłku pielęgnacyjnego – przewidziane w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. i art. 17 ust 5 pkt 1 lit.a.

Szczególnym, zaś wymogiem skargi konstytucyjnej, jako indywidualnego środka ochrony wolności i praw konstytucyjnych jest konieczność istnienia związku funkcjonalnego między ewentualnym orzeczeniem niezgodności zakwestionowanej regulacji a sytuacją prawną skarżącego. Istnienie takiego związku warunkuje bowiem interes prawny skarżącego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi. Jego brak ma zaś miejsce wówczas, gdy nawet wyrok o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów nie mógłby wpłynąć na sytuację skarżącego i nie powodowałby skutków sanujących naruszenie wskazanych w skardze wolności i praw konstytucyjnych (postanowienie TK z 27 października 2015 r., sygn. akt SK 2/14). W postanowieniu z 13 czerwca 2011 r. (sygn. akt SK 26/09) wydanym w pełnym składzie Trybunał wyjaśnił, że „nawet uwzględnienie przez Trybunał Konstytucyjny skargi i uznanie, że kwestionowany przepis jest niezgodny ze wskazanymi w niej wzorcami kontroli konstytucyjnej nie zmieniłoby sytuacji prawnej skarżącej” (postanowienia TK z: 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03; 21 września 2006 r., sygn. akt SK 10/06). Związek funkcjonalny znajduje potwierdzenie w art. 190 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. W świetle powyższych ustaleń powstaje wątpliwość, czy ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów będzie miało wpływ na sytuację prawną skarżącego. Innymi słowy, czy istnieje związek funkcjonalny pomiędzy wyrokiem TK a uzyskaniem prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez skarżącego. Należy stwierdzić, że nawet uchylecie kwestionowanego przepisu nie zmienia sytuacji skarżącego. W celu wzruszenia decyzji odmawiającej przyznania mu świadczenia pielęgnacyjnego skarżący winien zaskarżyć, zarówno przepis art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. i art. 17 ust 5 pkt 1 lit.a. Powyższe nie pozwala jednak przyjąć, że wniesienie przez skarżącego skargi było niedopuszczalne. W wyroku z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 25/11,

Trybunał Konstytucyjny uznał, że „nie ma podstaw do umorzenia postępowania ze względu na bezzasadność skargi. Uzależnienie 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)”. A zatem choć uznanie przepisu za niezgodny z Konstytucją nie zmieni sytuacji skarżącego to nie wpływa na dopuszczalność wniesienia skargi.

9. Biorąc pod uwagę, że przepis art. 17 ust. 1 pkt 4 był już przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (wówczas jako art. 17 ust 1 pkt 1), należy odnieść się do zasady *ne bis in idem*. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w sytuacjach, gdy zaskarżony przepis był już wcześniej przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału oraz gdy postępowanie zostało zainicjowane przez ten sam podmiot, zachodzi niedopuszczalność wydania orzeczenia ze względu na powagę rzeczy osądzonej (zasadę *res iudicata*; zob. np. postanowienie z 18 lipca 2011 r., sygn. SK 5/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 66). Jeżeli natomiast ten sam przepis został już wcześniej zakwestionowany przez inny podmiot w oparciu o te same zarzuty niezgodności z Konstytucją (a zatem w sytuacji wyłącznie tożsamości przedmiotowej) znajduje zastosowanie zasada *ne bis in idem*, czyli zakaz ponownego orzekania o tym samym (w tej samej sprawie). Jak przyjmuje Trybunał Konstytucyjny, brak podstaw do przyjęcia powagi rzeczy osądzonej nie oznacza, że uprzednie rozpoznanie sprawy zgodności z Konstytucją określonego przepisu prawnego z punktu widzenia tych samych zarzutów może być uznane za prawnie obojętne. Instytucją wykształconą w orzecznictwie TK i doktrynie, w celu zapewnienia stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku orzeczenia ostatecznego jako formalnie prawomocnego, jest zasada *ne bis in idem* (postanowienia z: 11 grudnia 2019 r., sygn. SK 11/19, 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 80/19). Trybunał Konstytucyjny, co do zasady, przyjmuje, że zaistnienie przesłanki

ne bis in idem powoduje konieczność umorzenia postępowania z uwagi na zbędność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 3 uotpTK). W wyroku o sygn. P 27/07 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach (w ówczesnym brzmieniu) 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, był niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżony przepis był już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, jednak w brzmieniu poprzednio obowiązującym. Nie podlegał kontroli, po wprowadzeniu do niego warunków, aby prawa do świadczenia pielęgnacyjnego nie mogła uzyskać osoba posiadająca znaczny stopień niepełnosprawności (od 1 stycznia 2012 r.). Powyższe nie narusza zatem zasady ne bis in idem i nie skutkuje koniecznością umorzenia postępowania.

10. Podsumowując, w ocenie Sejmu, w postępowaniu wszczętym na skutek skargi skarżącego, kontroli powinna zostać poddana zgodność art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 32 ust. 1. W pozostałym zakresie Sejm wnosi o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku).

V. Wzorce kontroli

1. Skarżący powołał jako podstawowy wzorzec kontroli art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Art. 71 Konstytucji, który stanowi, iż: „Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”. Należy wskazać, że „szczególna” pomoc, o której mowa w tym przepisie, oznacza wyrażone podwyższenie standardu ochrony i pomocy, który ustrojodawca przyznaje wszystkim rodzinom w art. 18 Konstytucji (wyrok z 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11). Przy tym, art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji nie przesądza o konkretnych instytucjonalnych formach tej ochrony. Ustawodawca ma bowiem szeroki zakres swobody określania sposobów i środków, za pomocą których gwarantuje realizację prawa wskazanego w omawianym przepisie Konstytucji. Wybierając określone formy pomocy, związany jest jednak wynikającym z art. 32 ust. 1 Konstytucji (przepis przywołany przez

skarżącego związkowo z przepisem art. 71 ust 1 zdanie drugie Konstytucji) nakazem równego traktowania podmiotów będących beneficjentami prawa wyrażonego w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji (wyrok z 22 listopada 2016 r., sygn. SK 2/16)". Pojęcie „pomocy”, o którym mowa w ww. przepisie powinno być rozumiane tak jak w języku ogólnym i oznacza podejmowanie działań dla dobra innej osoby lub grupy osób. W orzecznictwie przyjęto, że taka szczególna pomoc uregulowana w art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP powinno wykraczać poza zakres „zwykłego” uwzględniania potrzeb rodziny (wyroki TK z 8 maja 2001 r., sygn. P 15/00,; 15 listopada 2005 r., P 3/05, 23 czerwca 2008 r., P 18/06, 8 lipca 2014 r., sygn. P 33/13, 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11). Artykuł 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji ma bardziej skonkretyzowaną, odpowiadającą strukturze prawa podmiotowego publicznego, treść: rodzina (znajdująca się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej) ma prawo do działania państwa, polegającego na udzielaniu lub zapewnieniu udzielenia (szczególnej) pomocy. Zakres swobody ustawodawcy jest w tym wypadku węższy, bowiem Konstytucja precyzuje cechy podmiotu uprawnionego, którą jest rodzina znajdującą się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietna i niepełna, oraz definiuje treść działania Państwa na rzecz rodziny, którą stanowi „szczególna pomoc”. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11, 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” (wyrok z 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11), to jest wykraczającego poza zakres „zwykłego” uwzględniania potrzeb tych podmiotów (wyroki: z 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05 i z 8 maja 2001r., sygn. P 15/00). „Szczególna pomoc” ma niewątpliwie wymiar konkretny i możliwe jest ustalenie, czy ustawodawca wyposażył organy władzy publicznej w środki prawne umożliwiające jej świadczenie. Jednocześnie Trybunał podkreślił, że regulacja konstytucyjna nie zwalnia rodziny z odpowiedzialności za swoje utrzymanie, a członków rodziny z obowiązków alimentacyjnych, co wynika wprost z zasady subsydiarności, wyrażonej między innymi w preambule. „Konstytucja zakazuje bowiem zwalniania członków rodziny z ciężących na nich obowiązków alimentacyjnych poprzez kreowanie konkurencyjnego systemu

zasiłków rodzinnych” (wyrok TK, sygn. P 3/05).

Państwo jest zatem konstytucyjnie obowiązane do udzielenia lub zapewnienia udzielania szczególnej pomocy tym rodzinom, a zakres, formy, wysokość i sposób jej udzielania określa prawodawca, z uwzględnieniem, że pomoc ta jest pomocą szczególną, a zatem wyróżniającą się wśród innych form pomocy udzielanej przez państwo i mającą wyjątkowe znaczenie dla rodzin jej potrzebujących. Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie podkreślał, że nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Obowiązek ten musi być natomiast rozumiany jako nakaz urzeczywistnienia w ustawach treści prawa konstytucyjnego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniało istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa, które mogą w pewnym zakresie pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych. Ochrona praw socjalnych przejawiać się powinna w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które stanowią będą optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego. Nie ulega też żadnej wątpliwości, że bez względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą hamować dążenie do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb socjalnych, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa (wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, 10 marca 2015 r., sygn. P 38/12).

2. Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości, jej treść i konsekwencje zostały obszernie omówione w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, gdzie ukształtowało się stanowisko, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach. Argumenty te (uwzględniając także wcześniejsze wypowiedzi orzecznictwa TK), jak ujął Trybunał w orzeczeniu z dnia 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96: „muszą mieć: po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium.

Po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...) jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej”. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w piśmiennictwie, ciężar wykazania, że wprowadzone różnicowanie podmiotów posiadających wspólną cechę istotną spełnia wymienione wyżej wymogi spoczywa przede wszystkim na organie państwowym, który ustanowił zakwestionowany akt prawotwórczy. Z drugiej strony przedstawiciele doktryny zwracają uwagę, że zasada równości powinna być stosowana przy poszanowaniu zasady powściągliwości sędziowskiej (por. L. Garlicki, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa*, Warszawa 1998, s. 67 i 72).

VI. Analiza zgodności

1. W niniejszej sprawie skarżący argumentował, że treść powołanego przepisu przeczy celom wyrażonym w art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji, gdyż zamiast zastosowania podwyższonego wymogu standardu i pomocy dla osób niepełnosprawnych i ich opiekunów, pozbawia je pomocy państwa w postaci świadczenia pielęgnacyjnego. W ocenie skarżącego zróżnicowanie sytuacji prawnej rodziców czy opiekunów faktycznych z innymi osobami (zobowiązanymi do alimentacji) legitymującym się znacznym stopniem niepełnosprawności naruszało także zasadę równości wyrażona w art. 32 ust 1 Konstytucji.

2. Przed przejściem do *meritum* niniejszej sprawy należy przypomnieć, że ustawa o świadczeniach rodzinnych była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W przeszłości Trybunał dokonywał już negatywnej oceny przepisów regulujących świadczenia rodzinne – m.in. w następujących wyrokach: z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 2/17, z 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07, z 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07, z 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13, z 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11.

W sprawie SK 2/17 zaskarżonym przepisem był art. 17 ust. 5 pkt 1 lit a ustawy

z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2220 i 2354 oraz z 2019 r. poz. 60, 303, 577, 730 i 752), który podobnie jak zaskarżony w niniejszej sprawie przepis – zawierał przeszkodę prawną w nabyciu świadczenia pielęgnacyjnego. We wskazanym przepisie wykluczone zostało przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom mającym ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy. Spostrzeżenia zawarte w powyższym wyroku TK można częściowo odnieść do sytuacji opiekunów legitymujących się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

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

Trybunał wskazał w tej sprawie, że „szczególna pomoc (wynikająca z art. 71 ust. 1 zd. 2 – przyp. autora) obejmuje działania przewyższające zwykły poziom ochrony gwarantowanej konstytucyjnie. Poza tym, na co również Trybunał zwracał już uwagę, rodzina, której członek został dotknięty niepełnosprawnością i wymaga opieki ze strony innego członka rodziny, zmuszonego z tego powodu do rezygnacji z zatrudnienia, potrzebuje szczególnej pomocy ze strony państwa (sygn. P 33/13).

Trybunał podkreślił, że: „Problematyka świadczeń rodzinnych zawiera się w regulacjach właściwych dla systemu zabezpieczenia społecznego, stanowiącego jeden z najbardziej złożonych problemów ustrojowych. Trybunał Konstytucyjny w przeszłości wskazywał, że brak jest sztywnego i z góry określonego modelu tego systemu, a co za tym idzie w sprawach dotyczących zabezpieczenia społecznego co do zasady nie podlega badaniu trafność bądź celowość rozstrzygnięć ustawodawcy i wstępnie należy zakładać, że przyjęte rozstrzygnięcie stanowi wynik działania racjonalnego i zgodnego z Konstytucją (zob. m.in. wyroki TK z: 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00; 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2). Swobodę ustawodawcy w zakresie kreowania regulacji dotyczących zabezpieczenia społecznego ograniczają jednak zasady i przepisy konstytucyjne oraz obowiązek poszanowania chronionych przez te zasady i przepisy wartości, przy czym jednak obalenie domniemania konstytucyjności wymaga wykazania przez podmiot inicjujący postępowanie sprzeczności zachodzącej

między zaskarżonym przepisem ustawy i Konstytucją (zob. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, OTK z 1994 r., cz. I, poz. 10; oraz wyrok TK z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252). Rozwiązania ustawowe muszą być ukształtowane w taki sposób, aby stanowiły optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego (wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107). Co znamienne, reguła ta intensyfikuje się w wypadku instytucji pomocy społecznej, które nie są oparte na zasadzie wzajemności, lecz stanowią formę redystrybucji dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa, a więc w przypadku świadczenia takiego jak świadczenie pielęgnacyjne”.

W powołanym orzeczeniu Trybunał stwierdził, że osoba sprawująca opiekę nad niepełnosprawnym, która ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, może – a zatem jest w stanie – faktycznie pracować. Co istotne, nie istnieją również prawne przeszkody do tego, aby podejmowała ona zatrudnienie. Ponadto uznał, że sytuacja faktyczna oraz prawna opiekunów mających ustalone prawo do renty, lecz rezygnujących z dalszego zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, w tym chociażby przytoczony wyżej mechanizm ograniczenia czy wyłączenia możliwości pobierania świadczenia, wskazuje na podobieństwo ich sytuacji do sytuacji opiekunów, którzy są zdrowi i nie mają tym samym prawa do renty, lecz również rezygnują z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że różnicowanie sytuacji prawnej osób rezygnujących z pracy w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnymi w oparciu o przyjęte przez ustawodawcę kryterium posiadania przez takie osoby ustalonego prawa do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy jest niedopuszczalne. Prowadzi ono bowiem do wyłączenia opiekunów rencistów z kręgu podmiotów uprawnionych do świadczeń pielęgnacyjnych, pomimo że sytuacja faktyczna takich osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi (gdy nie podejmują oni zatrudnienia, które mogli podjąć przy jednoczesnym pobieraniu świadczenia rentowego) jest tożsama z sytuacją osób zdolnych do pracy, lecz rezygnujących z niej w celu opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem.

Analogiczne spostrzeżenia należy odnieść do sytuacji osób określonych w art. 17 ust 1 pkt 1 u.ś.r. Kryterium posiadania przez nie jedynie takiego orzeczenia, bez względu na rodzaj schorzenia i jego wpływ na możliwość sprawowania stałej opieki nad osobą niepełnosprawną nie może stanowić podstawy odmowy przyznawania świadczeń mających rekompensować rezygnację z zatrudnienia.

3. W świetle tych wywodów należy podkreślić, że świadczenie pielęgnacyjne jest jednym z instrumentów sposobu realizacji obowiązków ustawodawcy, wynikających z art 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że rodzina, w której niepełnosprawność dotknęła zarówno osobę, która wymaga opieki, jak również osobę sprawującą nad nią opiekę jest w szczególnie trudnej sytuacji społecznej. Tym samym, ustawodawca winien uwzględnić tę okoliczność i nie wyłączać od pobierania świadczeń osób zobowiązanych do alimentacji, którzy pomimo problemów ze zdrowiem skutkujących przyznaniem znacznego stopnia niepełnosprawności, chcieli w dalszym ciągu pracować (choćby tylko w pewnym zakresie), lecz na skutek niepełnosprawności członka rodziny o konieczności sprawowania nad nim opieki musieli z pracy zrezygnować.

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U z 2023 r. poz. 100 ze zm, dalej: ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych) 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. Samo jednak zaliczenie do osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności nie wyklucza możliwości zatrudnienia osoby niepełnosprawnej u pracodawcy niezapewniającego warunków pracy chronionej po przystosowaniu przez pracodawcę stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej albo w razie zatrudnienia go w formie telepracy (art. 4 ust. 5 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych). Tym samym nie jest wykluczone, aby osoba niepełnosprawna w stopniu znacznym pracowała. Pojęcia niepełnosprawności i niezdolności do pracy nie są tożsame. Orzeczenie o niezdolności do pracy może przekładać się na orzeczenie o niepełnosprawności, ale nie odwrotnie. Nie inaczej jest w aspekcie materialnym. Orzeczenie stwierdzające znaczny stopień niepełnosprawności nie jest równoznaczne z orzeczeniem lekarza orzecznika organu rentowego o całkowitej niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji – art. 4 ust. 1 i 4, art. 5 ust. 1, 1a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz art. 13 ust. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504 ze zm.) – postanowienie Sądu Najwyższego

Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 18 czerwca 2020 r., sygn. akt III UK 318/19.

Tym samym, przepis art. 17 ust 1 pkt 4 u.ś.r. opiera się na błędnym założeniu, że znaczny stopień niepełnosprawności jest równoznaczny z orzeczeniem o niezdolności do samodzielnej egzystencji, zaś każda osoba legitymująca się tym stopniem niepełnosprawności nie jest w stanie zarówno podjąć zatrudnienia, jak również nie jest w stanie sprawować opieki nad inną osobą niepełnosprawną. W ocenie Sejmu, treść zaskarżonego przepisu, prowadzi do ograniczenia możliwości otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego przywołanej kategorii podmiotów, a w konsekwencji skutkuje zaniechaniem realizacji konstytucyjnego obowiązku wsparcia rodzin w trudnej sytuacji społecznej w staraniach zmierzających do zaspokojenia ich niezbędnych potrzeb i umożliwienia im prawa do życia w godziwych warunkach.

W uzasadnieniu do wyroku z dnia 15 listopada 2006 r. (sygn. P 23/05) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „Skoro członek najbliższej rodziny (brat/siostra, dziadek/babka czy też syn/córka – to ostatnie, choć trudniejsze do wyobrażenia, nie jest wszak niemożliwe) wywiązuje się ze swych obowiązków – moralnych i prawnych – wobec ciężko chorego krewnego i wymaga to odeń rezygnacji z zarobkowania, to winien on w tych działaniach otrzymać odpowiednie wsparcie państwa”. Niezapewnienie takiego wsparcia przez ustawę we wspomnianym postępowaniu zostało ocenione jako sprzeczne m.in. art. 71 Konstytucji i skłania do analogicznych wniosków w niniejszej sprawie w odniesieniu do art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: "W pojęciu «dobro rodziny» zawiera się, zdaniem Trybunału, przede wszystkim jej trwałość, która tworzy podstawy poczucia bezpieczeństwa wszystkich jej członków, a zwłaszcza tych najsłabszych – dzieci, osób chorych lub niepełnosprawnych. Dobro rodziny tworzą silne i trwałe więzi – pozytywne relacje emocjonalne łączące jej członków, sprzyjające ich rozwojowi osobistemu i odczuciu szczęścia z powodu bliskości z innymi członkami rodziny" (wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11). Należy przy tym podkreślić, że choć świadczenie pielęgnacyjne przysługuje opiekunowi, to korzyść czerpie z niego podopieczny, który dzięki temu świadczeniu ma zapewnioną opiekę osoby bliskiej. W istocie jest to świadczenie, które ma zabezpieczyć egzystencję osób niepełnosprawnych przez wspieranie tych, którzy opiekują się nimi.

Przyjęcie zatem zasady, że rodzina, w której opiekun (przy założeniu, że jest w stanie należycie sprawować opiekę nad drugą osobą), który także posiada stopień niepełnosprawności, nie otrzymuje świadczenia pielęgnacyjnego pomimo niepodjęcia

lub rezygnacji przez opiekuna z pracy w celu opieki nad niepełnosprawną osobą – w ocenie Sejmu stoi w sprzeczności z koniecznością udzielenia takim osobom „szczególnej pomocy”.

4. Istotną kwestią jest, że przepisy objęte art. 17 u.ś.r. uległy znaczącej rozbudowie z dniem 2 stycznia 2009 r. Nowelizacje podyktowane zostały dwoma wyrokami TK: z 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07 oraz z 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07. Obydwa wyroki stwierdziły niekonstytucyjność art. 17 u.ś.r. Rezultatem obydwu tych wyroków TK była nowelizacja, która zmieniła brzmienie art. 17 u.ś.r. z dniem 2 stycznia 2009 r. Ustawodawca nie zdecydował się na zastąpienie całej dotychczasowej treści art. 17 u.ś.r. nowym brzmieniem. Nowa treść art. 17 ust. 1 u.ś.r. zmieniła katalog osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. Poszerzyła grupę osób, które mogą skutecznie ubiegać się o to świadczenie rodzinne, powołując się na rezygnację z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym posiadającym orzeczenie o niepełnosprawności z dwoma stosownymi wskazaniem. Rodzice (matka oraz ojciec) zostali zastąpieni przez "osobę, na której zgodnie z przepisami KRO ciąży obowiązek alimentacyjny". Pojęcie osoby, która zgodnie z art. 128 KRO jest obciążona obowiązkiem alimentacji, nadal obejmowała przede wszystkim rodziców dziecka (art. 133 § 1 KRO), ale oprócz nich podmiotami uprawnionymi – alternatywnie – stali się wszyscy inni krewni dziecka w linii prostej oraz rodzeństwo, a ponadto przysposabiający oraz (jakkolwiek w wyjątkowych zapewne przypadkach) przysposobiony, małżonek dziecka niepełnosprawnego oraz jego były małżonek. Oczywiście, mówiąc o przysposobionym, małżonku oraz byłym małżonku dziecka, należy mieć na myśli osoby, które odpowiadają definicji dziecka z art. 3 pkt 4 u.ś.r., jednak w rozumieniu Kodeksu cywilnego dziećmi już nie są (np. niepełnosprawne osoby ubezwłasnowolnione). W niezmienionej postaci pozostawiono opiekuna faktycznego, jako osobę uprawnioną, która nie musi wykazywać wiążącego ją z dzieckiem pokrewieństwa.

Warunek, aby prawa do świadczenia pielęgnacyjnego nie mogła uzyskać osoba posiadająca znaczny stopień niepełnosprawności został wprowadzony ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 roku o zmianie Ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy i pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. nr 205, poz. 1212). Przepis zaczął obowiązywać od 1 stycznia 2012 r. – wówczas art. 17 ust 1 pkt u.ś.r. (Komentarz do Art. 17 u.ś.r., red. Maciejko 2019, wyd. 5, Legalis). Należy zatem podkreślić, że przepis niezawierający negatywnej przesłanki do uzyskania prawa do świadczenia

pielęgnacyjnego obowiązywał przez okres ponad dwóch lat. Wówczas, nie badano, czy osoby podejmujące się opieki legitymują się stopniem niepełnosprawności czy też nie. Niezależnie od powyższego, osoby te pobierały świadczenie pielęgnacyjne. Wyłączną, zaś przyczyną zmiany przedmiotowego przepisu była chęć wyeliminowania fikcyjnych przypadków pobierania świadczenia.

W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (druk 3897) wskazano bowiem, że: „proponuje się wprowadzenie dodatkowego warunku w stosunku do osób, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 (w ówczesnym brzmieniu) 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 lutego 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”.

Nie sposób odmówić racji skarżącemu, że wyłączenie osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym, w celu eliminacji fikcyjności pobierania świadczenia, nie uwzględniało konkretnych przypadków, które potraktowano niesprawiedliwie. Błędym założeniem, uzasadniającym zmianę w tym zakresie przepisu było, że każda z tych osób (opiekun z orzeczeniem o niepełnosprawności rezygnujący z zatrudnienia) pobiera fikcyjne świadczenie. Z góry bowiem przyjęto, że te osoby nie jest w stanie sprawować opieki nad inną osobą niepełnosprawną. Należy wskazać, że o nieprawidłowości tej koncepcji, świadczy chociażby stan faktyczny w niniejszej sprawie. Skarżący, co prawda posiada znaczny stopień niepełnosprawności, jednak jak ustalił Naczelny Sąd Administracyjny stale i w sposób należyty zajmował się żoną. Powyższe świadczy o tym, że nie każda osoba o orzeczonego stopnia niepełnosprawności, która podjęła się opieki nad osobą bliską będzie pobierała nienależne świadczenie. Takie działania, zmierzające do wyeliminowania, zdaje się, marginalnych przypadków pobierania świadczenia przez osoby nieuprawnione, skutkowało pozbawieniem tego prawa osób ewidentnie potrzebujących tej pomocy. W ocenie Sejmu, u podstaw wprowadzenia przedmiotowego przepisu legła ochrona

interesów finansowych państwa (obawa przed fikcyjnym pobieraniem świadczenia), którą potraktowano priorytetowo nad obowiązkiem szczególnej pomocy państwa. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego równowaga budżetowa i stan finansów publicznych są wartościami podlegającymi ochronie konstytucyjnej. Działania ustawodawcy zmierzające do ochrony równowagi budżetowej i stanu finansów publicznych są istotne, jednak nie mogą być traktowane nadrzędnie nad innymi prawami wyrażonymi w Konstytucji.

Przyjęcie ograniczenia w przyznawaniu świadczenia pielęgnacyjnego uzasadniano wyłącznie koniecznością wyeliminowania sytuacji fikcyjnego pobierania świadczenia i całkowicie pominięto kwestię praw osób uprawnionych do pobierania tego świadczenia, które gwarantuje im Konstytucja. Pominięto przy tym, że uzyskanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego ma szczególne znaczenie w sytuacji osób opiekujących się niepełnosprawnym członkiem rodziny.

Podkreślenia także wymaga, że przepis zakładał „nieuczciwości” przy pobieraniu świadczenia pielęgnacyjnego wyłącznie odniesieniu do osób wskazanych w art. 17 ust 1 pkt 4, zaś nie dostrzeżono tego problemu wobec innych opiekunów osób niepełnosprawnych (art. 17 ust 1 pkt 1-3). Co prowadzi do sytuacji, że ewentualne zlikwidowanie fikcyjności pobierania świadczeń obejmuje jedynie wąską grupę osób, a zatem nie realizuje swojego założenia tj. uszczelnienia regulacji odnoszącej się do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego.

5. Niezależnie od powyższego, umożliwienie sprawowania opieki osobie niepełnosprawnej w stopniu znacznym zobowiązanej do świadczenia alimentacyjnego nad inną osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym niosłoby także pewną korzyść materialną państwu, gdyż zapewniając skuteczną pomoc finansową opiekunom, nie musi organizować tej opieki w innych formach. Korzystanie niepełnosprawnego z ośrodków pomocy skutkowałoby wydaniem przez państwo kilkakrotnie większej kwoty od tych, które mogą trafić w formie wsparcia materialnego dla ich rodzin (niepełnosprawnego opiekuna). Ponadto miejsce pracy zwolnione przez opiekuna niepełnosprawnej osoby mogłaby zająć osoba bezrobotna. Na marginesie należy odnotować, że kwestia świadczenia pielęgnacyjnego nie umknęła orzecznictwu sądów administracyjnych, które widzą w nim rekompensatę, swoiste wynagrodzenie przez Państwo dla osób opiekujących się członkami rodziny, "gdyż w innym wypadku musiałoby ono wywiązać się z obowiązku opieki nad swoimi obywatelami" (wyrok WSA w Szczecinie z 7 marca 2012 r., sygn. akt 11 SA/Sz 1291/11).

6. Biorąc pod uwagę treść zarzutów zawartych w skardze konstytucyjnej, prawo do szczególnej pomocy ze strony państwa rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji) należy rozpatrywać łącznie ze wzmacniającą ten obowiązek ze strony państwa zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji.

W niniejszej sprawie dla oceny czy została naruszona zasada równości musimy ocenić czy podmioty charakteryzujące się cechą istotną są traktowane równo, to znaczy bez dyskryminowania i faworyzowania.

Przystępując do oceny tego aspektu konstytucyjności zakwestionowanego przepisu należy stwierdzić, że z jednolitego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż 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. W ramach pierwszego z wymienionych etapów testu równości wobec prawa, Sejm zgadza się ze skarżącym, że w niniejszej sprawie za cechę istotną, pozwalającą wyróżnić kategorię podmiotów, do których odnosi się gwarancja równego traktowania, należy uznać bycie opiekunem osoby niepełnosprawnej i niewykonywanie z tego względu pracy zarobkowej. Twierdzenie to jest umotywowane tym, że - jak wcześniej wskazano - osoba mająca ustalony znaczny stopień niepełnosprawności może podejmować pracę zarobkową. Niewątpliwie zaskarżony przepis różnicuje prawa podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej, bowiem odmawia im prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. W opinii Sejmu, takie odstępstwo, w realiach niniejszej sprawy jest niedopuszczalne.

Podstawą różnicowania podmiotów znajdujących się w tożsamej sytuacji relewantnej z punktu widzenia zasady równości, a za takie podmioty na tle dokonanych wyżej analiz należy uznać osoby sprawujące opiekę nad osobami niepełnosprawnymi, które zrezygnowały z pracy zarobkowej bądź jej nie podjęły ze względu na konieczność

sprawowania tej opieki – jest ustalenie, że dokonane przez ustawodawcę rozróżnienie skutkujące wykluczeniem osób wskazanych w art. 17 ust 1 pkt 1 u.ś.r. z kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego nie narusza zasady proporcjonalności. To zaś sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy poddana pod kontrolę Trybunału regulacja prawna jest niezbędna do osiągnięcia celu, który przyświecał ustanowieniu art. 17 ust. 4 pkt 1 u.ś.r., jak również rozstrzygnięcia, czy nie pozostaje ona w ewentualnej kolizji z innymi wartościami konstytucyjnymi.

W analizowanym przypadku, odnoszącym się do osób ubiegających się o prawo do świadczenia pielęgnacyjnego mamy do czynienia z jednolitą grupą podmiotów. Nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wiąże się z koniecznością spełnienia w jednakowym stopniu szeregu warunków (obowiązków) przez wszystkie podmioty ubiegające się o to prawo – tj. nie podejmowanie lub rezygnacja 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 współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Należy podkreślić, że wyłączenie możliwości otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności, zawarte w art. 17 ust 1 pkt 4 omawianej ustawy, odnosi się tylko do osób wymienionych w tym punkcie. Potwierdził to m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 5 marca 2015 r., sygn. akt III SA/Gd 1024/14.

W konsekwencji, osoby wymienione w art. 17 ust. 1 pkt 1-3 u.ś.r., a więc matka lub ojciec, opiekun faktyczny dziecka albo osoba będąca rodziną zastępczą spokrewnioną – nawet jeśli posiadają znaczny stopień niepełnosprawności – mogą otrzymywać świadczenie pielęgnacyjne. Zaskarżony przepis w niekonstytucyjny sposób różnicuje sytuację prawną rodziców czy opiekunów faktycznych ze znacznym stopniem niepełnosprawności z sytuacją prawną osób, na których ciąży obowiązek alimentacyjny bez racjonalnego uzasadnienia. Występujące na gruncie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli zróżnicowanie w zakresie przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jest zatem, zdaniem Sejmu niedopuszczalne.

7. Przenosząc powyższe ustalenia na grunt niniejszej sprawy i interpretując zakwestionowany przepis ustawy o świadczeniach rodzinnych przez pryzmat konstytucyjnego obowiązku zapewnienia szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, można postawić tezę, że art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalony znaczny stopień niepełnosprawności, zdaje się abstrahować od dobra rodziny a w skrajnych wypadkach może nawet prowadzić do osłabiania więzi między członkami rodziny zamiast ich umocnienia. W konsekwencji nie można stwierdzić, że społecznie sprawiedliwy jest mechanizm, który stwarza zagrożenie dla jedności rodzin wymagających szczególnej pomocy ze strony państwa. Ponadto sposób różnicuje prawa podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnie relewantnej. Mając na uwadze przedstawione wyżej argumenty, należy uznać, że art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie wskazanym w petitum stanowiska, **jest niezgodny** z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek