



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 2/17  
BAS-WPTK-335/17

Warszawa, 29 września 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	29. 09. 2017
L.dz. ....	L. zał. ....

### 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. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej K C z 1 września 2016 r. (sygn. akt SK 2/17), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1518, ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, **jest niezgodny** z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, oraz w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

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

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, o które zabiegała K C (dalej także: skarżąca) w postępowaniu administracyjnym i sądowym, poprzedzających jej wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego, jest przyznawane osobom, które nie podejmują albo rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Skarga konstytucyjna z 1 września 2016 r. czyni przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1518, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych lub u.ś.r.). Przepis ten wymienia negatywne przesłanki, których ziszczenie się skutkuje odmową prawa do świadczenia. Ma on następujące brzmienie: „Świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli [...] osoba sprawująca opiekę [...] ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego”.

*Petitum* pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wskazuje na to, że zarzuty skarżącej dotyczą zakresu, w jakim art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. stanowi, iż „świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty”.

### **II. Stan faktyczny**

Skarga konstytucyjna K C została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżąca złożyła marca 2014 r. wniosek do

Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w L (dalej: MOPS) o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z opieką nad córką legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności z maja 2004 r. Do wniosku K. C dołączyła wypis z treści orzeczenia z czerwca 1994 r. zaliczającego skarżącą do grupy inwalidzkiej (z tzw. ), w którym stwierdzono, iż

Skarżąca złożyła nadto oświadczenie, że ze względu na całodobową opiekę nad niepełnosprawną córką nie podejmuje pracy zarobkowej. Decyzją z kwietnia 2014 r. (nr ) Dyrektor MOPS odmówił jej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie art. 17 ust. 5 pkt 1 u.ś.r., wskazując w uzasadnieniu, że uniemożliwia mu to zamknięty katalog przesłanek i nadmieniając, iż: „przyznanie prawa do wnioskowanego świadczenia nie jest uznaniowe. Osoba uprawniona do renty nie może skutecznie ubiegać się o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego. Wobec tej okoliczności bez znaczenia pozostaje jej sytuacja rodzinna oraz finansowa. Przesłanki ubiegania się o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego zostały ustalone w sposób kategoriowy. [...] Fakt, iż podjęła Pani starania o zawieszenie prawa do renty inwalidzkiej, zdaniem organu nie wnosi niczego nowego do sprawy. Ustalone prawo pozostaje prawem i nie zmieni tego fakt jego zawieszenia. Zapis ustawowy odnosi się do ustalonego prawa, nie zaś do faktu faktycznego otrzymywania bądź pobierania świadczenia rentowego”.

K C zaskarżyła wspomnianą decyzję Dyrektora MOPS, która jednak została utrzymana w mocy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K decyzją z czerwca 2014 r. Także to rozstrzygnięcie zakwestionowała skarżąca, występując ze skargą do właściwego sądu. Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G (dalej: WSA w G ) z marca 2015 r. (sygn. akt ) skarga została oddalona. W uzasadnieniu orzeczenia sąd wskazał, że organy obu instancji prawidłowo zastosowały art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., wykluczający przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która ma ustalone prawo do renty, bez względu na jej wysokość, jak i okoliczności jej przyznania oraz pobierania. Skarżąca wniosła skargę kasacyjną od wyroku WSA w G , którą Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wyrokiem z maja

2016 r. (sygn. akt ) oddalił. Motywując swoje rozstrzygnięcie NSA potwierdził, że materialnoprawną podstawę decyzji o odmowie przyznania K C świadczenia pielęgnacyjnego stanowił – będący przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu – art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., następnie zaś uznał, iż: „Nie bez przyczyny ustawodawca w tym przepisie posłużył się pojęciem «ustalonego prawa». Wobec tego przy badaniu przesłanki negatywnej wystarczy ustalenie, że osoba posiada dane uprawnienie bez potrzeby jego realizacji. Podkreślenia wymaga, iż prawo do świadczenia określonego w art. 17 powołanej ustawy [u.ś.r. – uwaga własna] stanowi zamkniętą regulację normującą możliwość jego przyznania. Dlatego nie można prawa do niego wywodzić z innych niż wskazanych w treści tego przepisu zdarzeń i sytuacji, a tym bardziej z innych ustaw, aniżeli ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przyjęcie odmiennego poglądu w rozpatrywanej sprawie oznaczałoby, co słusznie zasygnalizował Sąd pierwszej instancji, zanegowanie zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, wymagającej przestrzegania prawa zarówno przez obywateli, jak i organy administracji. Gdyby bowiem ustawodawca, mając na względzie rozwiązanie systemowe pomocy publicznej, przewidywał możliwość wyboru pomiędzy świadczeniem, o którym mowa w art. 17 ust. 5 pkt 1a, b, a świadczeniem pielęgnacyjnym, dałby temu niewątpliwie wyraz w zapisie ustawowym”.

Wyrok NSA z maja 2016 r. jest prawomocny i nie przysługują od niego żadne środki zaskarżenia, co pozwala uznać, że skarżąca wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego po wyczerpaniu przysługującej jej drogi prawnej.

### **III. Zarzuty skarżącej**

1. Na wstępie trzeba zaznaczyć, że precyzyjna rekonstrukcja zarzutów jest utrudniona, bowiem skarżąca w uzasadnieniu swego wystąpienia do TK prowadzi rozważania jednym ciągiem, nie przyporządkowując *expressis verbis* poszczególnych analiz i argumentów konkretnym treściom normatywnym przepisów konstytucyjnych, które wskazuje jako wzorzec kontroli. Deficyt ten – zwłaszcza z uwagi na pojemność znaczeniową art. 2 oraz art. 32 Konstytucji – skutkuje pewnymi problemami w odczytaniu intencji K. C. Ponieważ niepożądanym następstwem tych komplikacji mogłoby być pominięcie w stanowisku Sejmu wątków doniosłych merytorycznie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, przytoczone poniżej

zarzuty skarżącej zostały uporządkowane stosownie do ich istoty oraz zawartości treściowej przepisów wymienionych jako punkt odniesienia dla oceny hierarchicznej zgodności art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. (zob. pkt V stanowiska).

2. Zdaniem skarżącej, ustawodawca, wykluczając opiekunów-rencistów z grona podmiotów, którym przysługuje prawo do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego, nie wziął pod uwagę, że osoba mająca ustalone prawo do renty, w tym w szczególności prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, może w dalszym ciągu wykonywać prace, na które pozwala jej stan zdrowia. Podstawą uzyskania prawa do renty jest niezdolność do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, jednak obowiązujące ustawodawstwo nie zabrania podejmowania zatrudnienia w czasie, gdy się ma ustalone prawo do renty i pobiera z tego tytułu świadczenia. W konsekwencji może dojść do sytuacji (jaka miała miejsce w przypadku skarżącej), że osoba mająca ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy nie otrzyma omawianego świadczenia opiekuńczego, pomimo iż nie będzie ona podejmowała pracy lub z niej zrezygnuje aby zajmować się osobą niepełnosprawną. Opiekun nie ma również prawa wyboru pomiędzy pobieraniem świadczenia pielęgnacyjnego a pobieraniem – ustalonej na znacznie niższym pułapie finansowym – renty.

Skarżąca twierdzi, że w świetle art. 71 ust. 1 Konstytucji ustawodawca nie powinien był „wyłączać od pobierania świadczeń rodziców, którzy pomimo problemów ze zdrowiem skutkujących przyznaniem [im – uwaga własna] renty, chcieli w dalszym ciągu pracować, lecz na skutek niepełnosprawności dziecka musieli z pracy zrezygnować”. Ze wspomnianym przepisem K. C. wiąże – przywołane przez nią związkowo – art. 2 oraz art. 32 Konstytucji, uznając, iż: „Prawo do szczególnej pomocy ze strony państwa [dla – uwaga własna] rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej wyrażone w art. 71 ust. 1 zdanie drugie należy rozpatrywać [...] łącznie z wzmacniającymi ten obowiązek ze strony państwa zasadami ustrojowymi w postaci zasady równości z art. 32 Konstytucji RP oraz zasady sprawiedliwości społecznej z art. 2 Konstytucji” (skarga, s. 16). Na wspomnianą wyżej zasadę sprawiedliwości społecznej powołuje się skarżąca także w innym miejscu uzasadnienia, stwierdzając, iż: „Przyjęcie zasady, że do rodziny, w której opiekun ma ustalone prawo do renty, nie trafia świadczenie pielęgnacyjne pomimo niepodjęcia lub rezygnacji przez opiekuna z pracy w celu

opieki nad niepełnosprawną osobą, narusza społeczne poczucie sprawiedliwości, które nie powinno być ignorowane w państwie demokratycznym” (skarga, s. 13).

3. Gdy idzie o kontrolę zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 Konstytucji, uzasadnienie skargi pozwala wyodrębnić dwa doniosłe problemy. Pierwszy, to kwestia zrównania przez ustawodawcę jej statusu prawnego ze statusem innych niż renciści opiekunów, którzy – choć nie podejmują albo rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną – mocą art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. są wyłączeni z kręgu uprawnionych do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego (mają ustalone prawo do emerytury, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego). Tym, co zdaniem skarżącej jest swoiste dla opiekuna, wobec którego orzeczono rentę z tytułu częściowej niezdolności do pracy, i istotnie różni go od pozostałych podmiotów objętych zakwestionowanym przepisem, jest „szeroki wachlarz możliwości podejmowania innego zatrudnienia, na które pozwala mu jego stan zdrowia” (skarga, s. 10).

Drugi problem konstytucyjny ogniskuje się wokół naruszenia zasady równości przez odmienne potraktowanie przez ustawodawcę opiekunów mających ustalone prawo do renty i jednocześnie rezygnujących z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną w stosunku do opiekunów, którzy ze względu na dobry stan zdrowia nie mają przyznanego prawa do renty i rezygnując z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną mogą pobierać świadczenie pielęgnacyjne. Takie zróżnicowanie opiekunów nosi – w ocenie skarżącej – znamiona arbitralności i nie znajduje uzasadnienia w aksjologicznych podstawach ustawy o świadczeniach rodzinnych. W ocenie skarżącej, cechą istotną, której trafna identyfikacja jest niezbędna dla oceny zgodności art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. z zasadą równości, stanowi „wychowywanie osoby niepełnosprawnej oraz niepodejmowanie lub rezygnacja przez opiekuna z pracy w celu opieki nad osobą niepełnosprawną” (skarga, s. 16). Wynikające z poddanego kontroli przepisu odstępstwo od zasady równości nie ma charakteru relewantnego (nie realizuje bowiem celu u.ś.r., jakim jest „częściowe pokrycie

wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku lub niepełnosprawnej osobie dorosłej”), proporcjonalnego („Ustawodawca nie wskazał, jakie interesy państwa polskiego są chronione przez wyłączenie od pobierania świadczenia pielęgnacyjnego opiekunów mających ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, a jednocześnie niepodejmujących lub rezygnujących z pracy w celu opieki nad osobą niepełnosprawną i naruszeniem jakich interesów grozi przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom mającym ustalone prawo do renty”) ani nie pozostaje w związku z innymi zasadami, wartościami czy normami konstytucyjnymi, które uzasadniałyby zróżnicowane traktowanie osób należących do tej samej kategorii.

#### **IV. Propozycje zmiany art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r.**

W kontekście rozpatrywanego problemu konstytucyjnego nie sposób nie wspomnieć o pracach legislacyjnych, jakie w odniesieniu do kwestionowanej przez skarżącą regulacji były i są podejmowane przez prawodawcę.

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że w toku poprzedniej kadencji Sejmu rząd przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, którego głównym celem było wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych w sprawach o sygn. akt K 38/13 oraz SK 7/11. Dodatkowo zawierał on regulacje realizujące niektóre postulaty opiekunów osób niepełnosprawnych, zgłaszane i uzgadniane w ramach tzw. okrągłego stołu. Prowadzone wówczas prace koncepcyjno-analityczne miały służyć wypracowaniu nowych, systemowych rozwiązań w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych i ich rodzin. Jednym z nich była propozycja nowelizacji polegającej na przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które pobierają emeryturę, rentę, rentę rodzinną z tytułu śmierci małżonka przyznaną w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, rentę socjalną, nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, zasiłek przedemerytalny lub świadczenie przedemerytalne. Osobom tym świadczenie pielęgnacyjne miało przysługiwać w wysokości różnicy pomiędzy kwotą świadczenia pielęgnacyjnego a kwotą pobieranej emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-

rentowego, renty socjalnej, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego pomniejszych o zaliczkę na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składkę na ubezpieczenie zdrowotne

(<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12270350/12280135/12280136/dokument186241.pdf>). Wspomniana inicjatywa legislacyjna nie osiągnęła etapu sejmowego; prowadzonym w Radzie Ministrów pracom kres położył koniec VII kadencji Sejmu.

Aktualnie w toku prac ustawodawczych znajdują się dwa przedłożenia poselskie. Chronologicznie jako pierwszy został wniesiony przez posłów Klubu Poselskiego Kukiz'15 projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (druk sejmowy nr 772/VIII kad.), który zakłada uchylenie poddanego kontroli konstytucyjności w niniejszym postępowaniu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. oraz wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą w razie zbiegu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego oraz świadczenia emerytalno-rentowego osobie, która sprawuje opiekę nad osobą spełniającą przesłanki określone w art. 6b ust. 3 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2046, ze zm.), przysługiwałoby świadczenie korzystniejsze. W uzasadnieniu wnioskodawcy wskazali m.in.: „W artykule 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej została wyartykułowana zasada sprawiedliwości społecznej, której głównym zamierzeniem jest odpowiedni tj. sprawiedliwy podział dóbr. Oznacza to, iż żaden z obywateli nie może być zepchnięty na margines społeczny, narażony na ubóstwo, pozbawiony szans na poprawę swojego bytu oraz wykluczony w jakikolwiek inny sposób. Dlatego też, obowiązkiem prawodawcy jest wypracowanie takich rozwiązań prawnych, które wspierałyby wszystkie rodziny, których członkami są osoby niepełnosprawne, aby urzeczywistnienie zasady sprawiedliwości społecznej zostało w sposób systemowy rozwiązane. [...] W chwili obecnej minimalna wysokość pobieranej emerytury wynosi 757,21 zł netto. Jest to rażąca asymetria w stosunku do świadczenia pielęgnacyjnego, którego wysokość wynosi 1.300,00 zł netto dla niepracującego rodzica, który opiekuje się niepełnosprawnym dzieckiem. Osoby, które pobierają świadczenia o symbolu EWK są w praktyce karane za to, iż podczas sprawowanej opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, dodatkowo pracowały zawodowo. Otrzymują one upokarzająco niską emeryturę, nie mając jednocześnie uprawnienia do pobierania zasiłku pielęgnacyjnego. Należy stwierdzić, iż jest to naruszenie art. 2



Konstytucji RP, który odwołuje się do zasady sprawiedliwości społecznej. Z uwagi na okoliczności, rodzice wychowujący niepełnosprawne dzieci, pobierający tak zróżnicowane świadczenia, mają takie same obowiązki oraz koszty związane ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, a takie różnicowanie wysokości pobieranych świadczeń nie ma realnego przełożenia na rzeczywiste potrzeby”.

Druga inicjatywa, z którą 4 listopada 2016 r. wystąpili posłowie Klubu Poselskiego Nowoczesna oraz Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska, to projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1100/VIII kad.). Zawiera on m.in. propozycję przyznania osobie pobierającej emeryturę, rentę, rentę rodzinną z tytułu śmierci małżonka przyznaną w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, świadczenia pielęgnacyjnego, którego wysokość stanowiłaby różnicę pomiędzy kwotą świadczenia pielęgnacyjnego a kwotą pobieranej emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego pomniejszonych o zaliczkę na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składkę na ubezpieczenie zdrowotne.

W nawiązaniu do tych projektów ustaw trzeba zaznaczyć, że aktualnie w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prowadzone są analizy możliwych do wprowadzenia zmian w systemie wsparcia osób niepełnosprawnych, ich rodzin oraz opiekunów osób niepełnosprawnych. Jak wynika z komunikatu zamieszczonego przez wspomniany urząd, rozpatrywane są wszystkie propozycje rozwiązań, szczególnie te, zgłaszane przez środowiska skupiające osoby niepełnosprawne oraz opiekunów osób niepełnosprawnych (<http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/inne/art,8990,sytuacja-opiekunow-osob-niepelnosprawnych-wymaga-zmiany.html>). Zarządzeniem nr 89 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2016 r. (M.P. poz. 850) utworzony został Zespół do spraw Opracowania Rozwiązań w zakresie Poprawy Sytuacji Osób Niepełnosprawnych i Członków ich Rodzin, do którego zadań należy

m.in. „opracowanie propozycji rozwiązań legislacyjnych i systemowych mających na celu poprawę sytuacji osób niepełnosprawnych i członków ich rodzin” (§ 2 pkt 3).

## V. Analiza formalnoprawna

1. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że rozpoznając merytorycznie sprawę Trybunał nie jest związany stanowiskiem zajęтым w postanowieniu lub zarządzeniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej (por. m.in. postanowienia TK z: 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; 25 września 2013 r., sygn. akt SK 44/12; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15). Dlatego też w niniejszej sprawie – niezależnie od wydanego w jej toku postanowienia TK z 14 lutego 2017 r., sygn. akt Ts 192/16 – przed przystąpieniem do merytorycznej analizy konstytucyjności, należy poczynić uwagi o charakterze formalnym co do dopuszczalności kontroli art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. w ramach wyznaczonych przez skarżącą. *In casu*, wątpliwości w tej mierze dotyczą zarówno przedmiotu, jak i wzorca kontroli.

2. Skarżąca precyzuje w *petitum* pisma inicjującego niniejsze postępowanie, że kwestionuje art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. w zakresie, w jakim przepis ten pozbawia uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego osobę sprawującą opiekę, która ma ustalone prawo do renty. Wyodrębniony w ten sposób obszar normowania powoduje, że poza kontrolą konstytucyjności pozostaje regulacja kształtująca sytuację prawną innych niż renciści opiekunów, którzy – choć nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną – są wyłączeni z kręgu uprawnionych do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego (mają ustalone prawo do emerytury, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego). Skarżąca zawęży zakres kontroli art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. odwołując się do posiadanego przez siebie statusu (osoby mającej ustalone prawo do renty), dostrzega bowiem różnice pomiędzy własną sytuacją a sytuacją pozostałych opiekunów, którym w świetle

zakwestionowanego przepisu nie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne (por. pkt III.3 stanowiska).

W ocenie Sejmu granice zaskarżenia wyznaczone w *petitum* skargi konstytucyjnej nadal są zbyt rozległe i zdają się wykraczać poza główny wątek wyводу K. C. . W uzasadnieniu pisma inicjującego postępowanie przed TK skarżąca „wnosi o uznanie za niezgodne z konstytucją regulacji dotyczącej głównie opiekunów mających ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy z jednoczesnym wskazaniem do zatrudnienia” (skarga, s. 9), twierdzi, że „Ustawodawca, wykluczając z prawa pobierania zasiłku opiekuńczego opiekunów-rencistów nie wziął pod uwagę faktu, iż osoba mająca ustalone prawo do renty, w tym w szczególności prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy może w dalszym ciągu wykonywać prace, na które pozwala jej stan zdrowia” (skarga, s. 12) i podkreśla, iż: „Wskazaną cechą istotną legitymują się również opiekunowie nieposiadający pracy lub rezygnujący z niej z tytułu opieki nad osobą niepełnosprawną a mający ustalone prawo do renty, w szczególności renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy” (skarga, s. 16). Wziąwszy to pod uwagę, a także mając na względzie specyfikę statusu prawnego osoby mającej ustalone prawo do renty z tytułu jedynie częściowej niezdolności do pracy (o czym szerzej w pkt VII.3 stanowiska) oraz konkretny charakter skargi konstytucyjnej, należy uznać, że ocenie konstytucyjności powinna być poddana jedynie ta treść art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., która udaremnia przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom mającym ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy.

3. Druga ze wskazanych wyżej wątpliwości o charakterze formalnoprawnym wiąże się z prawidłowym określeniem wzorca kontroli. Jako punkt odniesienia dla oceny konstytucyjności art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. skarżąca wskazała art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Co do zasady taka konfiguracja przepisów w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest dopuszczalna, bowiem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, art. 2 i art. 32 Konstytucji nie mogą być jedynie samoistnymi wzorcami w trybie kontroli realizowanej na podstawie art. 79 Konstytucji (postanowienia pełnego składu TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01; 23 stycznia 2002 r., sygn. akt Ts 105/00, zob. także m.in. wyrok TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15). Jednak *in casu* uczynienie art. 2 oraz art. 32 Konstytucji związkowymi (pomocniczymi) wzorcami kontroli,

skorelowanymi z konstytucyjnym prawem podmiotowym rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej pomocy ze strony państwa, samo w sobie nie przesądza jeszcze o formalnoprawnej poprawności zastosowanej konstrukcji.

W pierwszym rzędzie pewnego doprecyzowania wymaga art. 2 Konstytucji, wobec którego – z uwagi na bogactwo jego zawartości normatywnej, determinowane także wyprowadzanymi z tego przepisu zasadami pochodnymi – adekwatne są zastrzeżenia przedstawicieli doktryny, że: „Samo powołanie przepisu konstytucji (procesowo konieczne) nie precyzuje tego wzorca, gdy natomiast każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o zgodności lub niezgodności kontrolowanego aktu normatywnego musi opierać się na tyle wyraźnym określeniu owego wzorca, aby mógł on stanowić przydatny miernik (kryterium) oceny” (Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 180).

W związku z nadmierną ogólnikowością sformułowania *petitum* skargi konstytucyjnej wymaga podkreślenia, że jej uzasadnienie nie pozostawia wątpliwości, iż art. 2 Konstytucji jest w niniejszej sprawie kryterium kontroli konstytucyjności wyłącznie w zakresie, w jakim wyraża zasadę sprawiedliwości społecznej (skarga, s. 7, 16 i 18). Uściślenie to wyznacza ramy prowadzonych dalej rozważań i jest uwzględnione w *petitum* stanowiska, docelowo zaś powinno być również odzwierciedlone w sentencji rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (*falsa demonstratio non nocet*).

4. Jak wspomniano, jako drugi przepis związkowy względem art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji skarżąca przywołuje cały (zbudowany z dwóch ustępów) art. 32 Konstytucji, zarzucając niezgodność art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. z zasadą równości i zakazem dyskryminacji. Jednakże uzasadnienie zarzutów nawiązuje w zasadzie tylko do naruszenia zasady równości wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Nie przedstawia natomiast odrębnych argumentów, podważających zgodność zaskarżonych przepisów z art. 32 ust. 2 Konstytucji. W wywodzie K. C. okazjonalnie pojawiają się odwołania do pojęcia dyskryminacji, lecz istnieje wątpliwość, czy skarżąca istotnie łączy je z zastosowaniem niedopuszczalnego konstytucyjnie kryterium zróżnicowania, czy też posługuje się tym pojęciem po prostu jako synonimem nierówności (por. skarga, s. 16-17).

W doktrynie prawa konstytucyjnego zauważa się brak spójności w podejściu Trybunału Konstytucyjnego do kwestii wzajemnej relacji zasady równości i zakazu dyskryminacji (zob. M. Ziółkowski, *Zasada równości w prawie*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 5, s. 99-100 i cyt. tam orzecznictwo). Wolno podzielić ogólny pogląd, że zakaz dyskryminacji jest korelatem zasady równości i stanowi jej kwalifikowaną postać (zob. wyrok TK z 5 lipca 2011 r., sygn. akt P 14/10). Można też uznać, że zakaz dyskryminacji wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa z art. 32 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07), wobec czego uzasadnienie naruszenia przez prawodawcę zakazu dyskryminacji wymaga przedstawienia innych argumentów niż twierdzenie, że naruszono nakaz równego traktowania podmiotów podobnych. Aby dowieść niezgodności z art. 32 ust. 2 Konstytucji należy wykazać w szczególności, że a) różnicowanie opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy oraz b) wprowadzone kryterium różnicowania jest zakazane konstytucyjnie (postanowienie pełnego składu TK z 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14). W świetle drugiego z zarysowanych stanowisk, nieprzedstawienie argumentów przemawiających za dyskryminacją w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym powinno w zasadzie prowadzić do wniosku o niedopuszczalności prowadzenia postępowania w zakresie badania zgodności kwestionowanych przepisów z art. 32 ust. 2 Konstytucji (zob. m.in. wyroki TK z: 18 marca 2014 r., sygn. akt SK 53/12; 29 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 28/11; 12 lipca 2012 r., sygn. akt P 24/10; 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10).

W niniejszej sprawie Sejm przyjmuje, że dopuszczalnym elementem wzorca kontroli (jako przepis związkowy względem art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji) jest tylko pierwszy z ustępów art. 32 Konstytucji (zob. zbieżne w tym zakresie stanowisko Prokuratora Generalnego z 14 kwietnia 2017 r., nr PK VIII TK 16.2017).

5. Konkludując, zdaniem Sejmu, w postępowaniu wszczętym przez K. C kontroli powinna zostać poddana zgodność art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, i z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Proponowana modyfikacja dotycząca ujęcia przedmiotu zaskarżenia i wzorca kontroli

wyznacza ramy dalszych rozważań oraz znajduje stosowne odzwierciedlenie w *petitum* stanowiska. 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 i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK) z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

## **VI. Wzorce kontroli**

1. Podstawowym wzorcem konstytucyjnej oceny kontestowanej regulacji skarżąca uczyniła art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, który – wraz ze zdaniem pierwszym – stanowi: „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”.

Jakkolwiek w cytowanym przepisie konstytucyjnym nie zawarto odesłania do ustawy, to jednak w tym wypadku pod uwagę trzeba wziąć art. 81 Konstytucji, zgodnie z którym praw określonych w art. 71 ustawy zasadniczej można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Oznacza to, że art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nie ustanawia wprost żadnych konkretnych praw podmiotowych dla jednostek, ale przewiduje ich przyznanie w ustawie (zob. m.in. wyroki TK z: 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00 i 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06). Pogląd ten jest również prezentowany w doktrynie (zob. L. Garlicki, M. Derlatka [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, Warszawa 2016, komentarz do art. 71, s. 770; W. Borysiak [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1636; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 423; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 171). Natomiast art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji formułuje prawo podmiotowe, które podlega ochronie w trybie skargi konstytucyjnej (zob. wyroki TK z: 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05; 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08). Prawo to przysługuje nie każdej rodzinie, lecz rodzinie znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, w szczególności wielodzietnej i niepełnej. Prawa tego mogą dochodzić członkowie rodziny, która jest

jego beneficjentem, w granicach określonych – z mocy wspomnianego art. 81 Konstytucji – w ustawie, wynikających z ustalonej przez ustawodawcę polityki społecznej. To znaczy, że Konstytucja pozostawia ustawodawcy określenie form i zakresu pomocy udzielanej rodzinom, o których mowa w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Ustawodawca zachowuje w odniesieniu do nich daleko idącą swobodę regulacyjną, ograniczoną jedynie zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez te zasady i przepisy wartości. Trybunał zaś nie jest powołany do oceny słuszności i celowości działania ustawodawcy, lecz jedynie tego, czy stanowiąc prawo parlament przestrzegał norm, zasad i wartości ustanowionych w Konstytucji.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wyjaśniał już, co to znaczy, że rodziny pozostające w trudnej sytuacji materialnej i społecznej korzystają z pomocy „szczególnej”. Zwrócił wówczas uwagę, iż ustrojodawca posługuje się tym terminem także w art. 68 ust. 3 Konstytucji, zobowiązując władze publiczne do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku, oraz w art. 71 ust. 2 Konstytucji, gwarantującym matkom przed i po urodzeniu dziecka szczególną pomoc władz publicznych w zakresie określonym w ustawie. W wyroku z 9 lipca 2012 r. (sygn. akt P 59/11) Trybunał przesądził, że określenie to należy rozumieć w sposób tożsamy na gruncie wszystkich powołanych przepisów konstytucyjnych. Wskazuje ono na „konieczność podejmowania takich działań władz publicznych, które wykraczać będą poza normalny standard ochrony wolności i praw. Chodzi tu zatem o działania przewyższające ów zwykły poziom ochrony gwarantowanej konstytucyjnie. Posłużenie się terminem «szczególny» odczytywać należy jako skierowany w stosunku do władzy publicznej nakaz bardziej intensywnego traktowania pewnej grupy podmiotów z uwagi na sytuację faktyczną, w jakiej się znajdują”, to jest wykraczającego poza zakres „zwykłego” uwzględniania potrzeb tych podmiotów. „Szczególna pomoc” ma niewątpliwie wymiar konkretny i możliwe jest ustalenie, czy ustawodawca wyposażył organy władzy publicznej w środki prawne umożliwiające jej świadczenie (wyrok TK z 8 lipca 2014 r., sygn. akt P 33/13).

W niniejszej sprawie jest istotne, że zgodnie z oceną Trybunału Konstytucyjnego wyrażoną w wyroku z 8 lipca 2014 r. (sygn. akt P 33/13): „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”.

2. Skarżąca odwołuje się do zasady sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw podmiotowego statuowanego w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

Oceniając zgodność zaskarżonego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej należy pamiętać, że zasada ta nie ma jednorodnego charakteru. Polski sąd konstytucyjny uznaje, że: „Niewątpliwie wiążą się z nią m.in. równość praw, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowane przepisy za niezgodne z konstytucją wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości [...]. Wykładnia ogólnego nakazu urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej musi uwzględniać treść szczegółowych norm konstytucyjnych, a jej stosowanie wymaga respektowania szerokiego zakresu swobody, pozostawionej ustawodawcy przy realizacji praw socjalnych” (wyrok TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00).

Z uwagi na to, że drugim przywołanym związkowo przepisem jest art. 32 Konstytucji godzi się podkreślić, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Treść zasady sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza niż zasady równości. Z jednej bowiem strony wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych [...] oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych [...], z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego [...]. Ustalenie powiązań zachodzących między zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą równości wymaga precyzyjnego rozważenia poszczególnych, wyróżnionych aspektów zasady sprawiedliwości społecznej. [...] Odnosnie do



obowiązków o charakterze materialnym, czyli nakazu realizowania i ochrony różnych wartości konstytucyjnych, zasada sprawiedliwości społecznej jest niezależna od zasady równości w tym sensie, że naruszenie jednej z nich nie powoduje naruszenia drugiej, przy czym nie można wykluczyć sytuacji, w której określona regulacja prawna uchybiać będzie, z osobna, równolegle im obu” (wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. akt P 24/10; zob. także wyrok TK z 18 marca 2014 r., sygn. akt SK 53/12).

*In casu*, argumentacja skarżącej nie pozwala uznać, że K. C. traktuje naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej wyłącznie jako konsekwencję sprzeczności z zasadą równości. Argumentacja przedstawiona na poparcie obu zarzutów nie powtarza się (nie jest zbieżna) i możliwe jest wyodrębnienie dodatkowych motywów wskazujących na samoistne (tj. w oderwaniu od zasady równości) naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej (m.in. jako rezultatu uchybienia wymogowi zabezpieczenia podstawowych warunków egzystencji dla osób niepełnosprawnych, skarga, s. 13-14).

3. Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości, jej treść i konsekwencje zostały obszernie omówione w dotychczasowym orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego. Dla potrzeb analizowanej sprawy wystarczy tylko przypomnienie najważniejszych ustaleń. W świetle ustabilizowanego poglądu sądu konstytucyjnego: „Zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (wyrok TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; por. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 maja 1999 r., sygn. akt P 6/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00; 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01; 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01; 18 marca 2014 r., sygn. akt SK 53/12).

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, zasada równości oznacza jednocześnie dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów. „Dopiero, jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości [...]”. Jednakże: „[...] odstępstwo takie nie musi oznaczać naruszenia zasady równości, należy wówczas ocenić przyjęte przez ustawodawcę

kryterium zróżnicowania” (por. orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. akt K 17/95 oraz wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07). Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma ustalenie „cechy istotnej”, gdyż przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne (L. Garlicki, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, Warszawa 2016, komentarz do art. 32, s. 109).

Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Ocena konstytucyjności przyjętego kryterium różnicowania oznacza według Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcie: „1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; zob. też np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

## **VII. Analiza zgodności art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji**

1. Na wstępie rozważań co do meritum podniesionego przez skarżącą problemu konstytucyjnego należy zauważyć, że świadczenia rodzinne należą do systemu zabezpieczenia społecznego, który stanowi jeden z najbardziej złożonych problemów ustrojowych. Nie sposób precyzyjnie zadekretować jego jednego, określonego modelu (zob. wyrok TK z 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01). W tej materii sam ustrojodawca zdecydował się na pozostawienie ustawodawcy daleko idącej swobody regulacyjnej. Trybunał dodatkowo wzmocnił pozycję ustawodawcy, podkreślając wielokrotnie, iż na tle spraw zabezpieczenia społecznego nie bada

trafności bądź celowości rozstrzygnięć parlamentu i zawsze przyjmuje wstępne założenie, że parlament działał racjonalnie i zgodnie z Konstytucją (zob. m.in. wyroki TK z: 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Swoboda władzy ustawodawczej jest [...] ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez te zasady i przepisy wartości, ale w wypadkach wątpliwych domniemanie powinno przemawiać na rzecz zgodności rozstrzygnięć ustawowych z konstytucją, zaś obalenie tego domniemania wymaga bezspornego wykazania sprzeczności zachodzącej między ustawą i konstytucją” (orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94). W innym wyroku Trybunał stwierdził, że „nie jest powołany do oceny słuszności i celowości działania ustawodawcy lecz jedynie tego, czy stanowiąc prawo parlament przestrzegał norm, zasad i wartości ustanowionych w konstytucji” (wyrok TK z 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 15/01). Wśród takich chronionych konstytucyjnie wartości należy wymienić zarówno ideę zabezpieczenia społecznego, jak i równowagę budżetową. Niezachowanie tej równowagi będzie stanowić nie tylko naruszenie norm konstytucyjnych, ale może oznaczać dalsze ograniczanie zakresu zabezpieczenia społecznego w wyniku pogorszenia się stanu finansów państwa. Rozwiązania ustawowe powinny więc być ukształtowane w taki sposób, aby stanowić „optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego” (wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99). W wyroku z 5 grudnia 2013 r. (sygn. akt K 27/13) Trybunał Konstytucyjny kolejny raz potwierdził, że ustawodawca ma co do zasady dużą swobodę regulacyjną stanowienia unormowań dotyczących polityki gospodarczej i społecznej, w tym określania rodzajów poszczególnych świadczeń oraz przesłanek ich przyznawania. Stwierdził wówczas, że: „Na ustawodawcy ciąży także powinność przyjęcia rozwiązań optymalnych z punktu widzenia potrzeb obywateli, korzystnych dla nich w możliwie wysokim stopniu. Reguła ta intensyfikuje się w wypadku instytucji pomocy społecznej, które – inaczej niż świadczenia o charakterze ubezpieczeniowym – nie są oparte na zasadzie wzajemności, lecz stanowią formę redystrybucji dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa (taki charakter ma świadczenie pielęgnacyjne). Dokonując wyboru określonego systemu tzw. osłony socjalnej, ustawodawca realizuje dyrektywy konkretnej polityki społecznej, za której efekty ponosi ostatecznie odpowiedzialność polityczną przed wyborcami. Możliwości jego

decyzji są przy tym – co oczywiste – limitowane zasobnością budżetu, strukturą wydatków oraz rozkładem priorytetów w realizacji celów społeczno-gospodarczych”.

Z drugiej strony trzeba mieć na uwadze, że przepisy regulujące świadczenia rodzinne, w tym krąg beneficjentów i przesłanki przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, były już kilkakrotnie poddawane ocenie – w tym także negatywnej – sądu konstytucyjnego (zob. przede wszystkim wyroki TK z: 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07; 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13; 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11). W orzeczeniach tych Trybunał dokonał charakterystyki świadczenia pielęgnacyjnego oraz przedstawił ewolucję regulujących je przepisów, co pozwala na czynienie stosownych odwołań bez konieczności przytaczania adekwatnych ustaleń *in extenso*.

2. Skarżąca, powołując jako wzorzec kontroli art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, zarzuca art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. naruszenie zasady równości w kontekście obowiązku państwa zapewnienia szczególnej pomocy dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej oraz społecznej.

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, o czym była już wyżej mowa (por. pkt VI.3 stanowiska).

W ramach pierwszego z wymienionych etapów testu równości wobec prawa, Sejm zgadza się ze skarżącą, 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 powinno być umotywowane wykazaniem, że osoba mająca ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy może podejmować pracę zarobkową.

3. Zgodnie z art. 57 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, ze zm.; dalej: ustawa emerytalno-rentowa) renta z tytułu niezdolności do pracy przysługuje ubezpieczonemu, który jest niezdolny do pracy, a ponadto ma wymagany okres składkowy i nieskładkowy, zaś niezdolność do pracy powstała w okresach określonych w tej ustawie. Osobie spełniającej te warunki przysługuje renta stała, jeżeli niezdolność do pracy jest trwała, lub renta okresowa, jeżeli niezdolność do pracy ma taki właśnie charakter. Ponadto osobie uprawnionej do renty z tytułu niezdolności do pracy, w stosunku do której orzeczono celowość przekwalifikowania zawodowego ze względu na niezdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie, przysługuje renta szkoleniowa przyznawana na 6 miesięcy z możliwością wydłużenia tego okresu na czas niezbędny do przekwalifikowania zawodowego, nie dłużej niż o 30 miesięcy. Niezdolność do pracy oraz niezdolność do samodzielnej egzystencji może również uprawniać do uzyskania innych świadczeń przewidzianych w ustawie emerytalno-rentowej (m.in. renty rodzinnej oraz dodatku pielęgnacyjnego). Renta z tytułu niezdolności do pracy – jak sama jej nazwa wskazuje – przysługuje z uwagi na brak możliwości podjęcia pracy ze względu na stwierdzoną niezdolność do pracy, która może, choć nie musi być połączona z niezdolnością do samodzielnej egzystencji.

Pojęcie niezdolności do pracy zostało zdefiniowane w art. 12 ustawy emerytalno-rentowej. Zgodnie z tym przepisem niezdolną do pracy jest osoba, która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu. Samo naruszenie sprawności organizmu nie jest zatem wystarczającą przesłanką orzeczenia niezdolności do pracy. Dodatkowo konieczne jest stwierdzenie, że z tego powodu dana osoba utraciła zdolność do pracy zarobkowej oraz nie rokuje odzyskania takiej zdolności po przekwalifikowaniu. Ustawa wyróżnia dwa rodzaje niezdolności do pracy: całkowitą i częściową. Całkowicie niezdolną do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiegokolwiek pracy, a częściowo niezdolną do pracy jest osoba, która „w znacznym

stopniu utraciła zdolność do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji” (art. 12 ust. 3 ustawy emerytalno-rentowej). Podczas oceny stopnia i przewidywanego okresu niezdolności do pracy oraz rokowania co do odzyskania zdolności do pracy uwzględnia się stopień naruszenia sprawności organizmu oraz możliwości przywrócenia niezbędnej sprawności w drodze leczenia i rehabilitacji, a także możliwość wykonywania dotychczasowej pracy lub podjęcia innej pracy oraz celowość przekwalifikowania zawodowego, biorąc pod uwagę rodzaj i charakter dotychczas wykonywanej pracy, poziom wykształcenia, wiek i predyspozycje psychofizyczne (szerzej na ten temat zob. m.in.: H. Pławucka, *Renta z tytułu niezdolności do pracy* [w:] *Renta w prawie polskim*, red. M. Dreła, Wrocław 2016, s. 190-196; J. Ceglarska-Jóźwiak, *Analiza pojęcia częściowej niezdolności do pracy w powszechnym ubezpieczeniu rentowym i propozycje de lege ferenda*, <https://rf.gov.pl/ru/wp-content/uploads/2016/11/RU21-8.pdf>; M. Bartnicki, B. Suchacki, *Komentarz do art. 12 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* [w:] *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*, red. K. Antonów, Lex/el. 2014, nr 172012; wyrok SN z 4 sierpnia 2016 r., sygn. akt III UK 195/15).

Analiza ustawy emerytalno-rentowej dokonana w sprawie o sygn. akt K 51/12 doprowadziła Trybunał Konstytucyjny do wniosku, że niezdolność do pracy ma na gruncie tego aktu charakter stopniowalny: „Po pierwsze, może ona przybrać postać częściowej niezdolności do pracy, polegającej na utracie w znacznym stopniu zdolności do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji. Osoba częściowo niezdolna do pracy zachowuje zatem zdolność do pracy, przy czym praca, którą mogłaby wykonywać, z reguły nie odpowiada poziomowi posiadanych przez nią kwalifikacji. Z tego powodu w stosunku do osoby niezdolnej do pracy w dotychczasowym zawodzie może zostać orzeczona celowość przekwalifikowania zawodowego i w związku z tym przyznana renta szkoleniowa [...]. Po drugie, niezdolność do pracy może przybrać postać całkowitej niezdolności do wykonywania jakiegokolwiek pracy, co oznacza, że dana osoba jest niezdolna do pracy nie tylko w dotychczasowym zawodzie, ale również w każdym innym. Po trzecie, całkowita niezdolność do pracy może przybrać jeszcze bardziej zaawansowaną postać polegającą na jej połączeniu z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Osoba taka nie tylko nie może podjąć jakiegokolwiek pracy, ale dodatkowo nie jest w stanie

samodzielnie zaspakajać podstawowych potrzeb życiowych i w tym zakresie wymaga stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innej osoby” (wyrok TK z 23 stycznia 2014 r.).

Cytowana wyżej, przyjęta w art. 12 ust. 3 ustawy emerytalno-rentowej formuła „osoby częściowo niezdolnej do pracy” zawiera zwroty ogólne i ocenne, które nie zostały sprecyzowane ani w samej ustawie, ani w aktach do niej wykonawczych (H. Pławucka, *Renta ...*, s. 193). Z przepisu tego wynika jednak, że orzeczenie o częściowej niezdolności do pracy jest zasadne nie tylko wobec osoby, która całkowicie utraciła zdolność do pracy zgodnej z poziomem kwalifikacji (jest zmuszona do rezygnacji z dotychczas wykonywanej pracy i podjęcia się zajęcia niżej kwalifikowanego), lecz także wobec osoby, która w pewnym stopniu zachowała zdolność do takiej pracy. W piśmiennictwie wskazuje się, że: „Niewątpliwie każde ograniczenie zdolności do pracy odpowiadającej kwalifikacjom powoduje potencjalne obniżenie zdolności zarobkowej, zmusza bowiem ubezpieczonego albo do kontynuowania dotychczasowej pracy z ograniczeniami wynikającymi z naruszenia sprawności organizmu, albo do jej zmiany na niżej kwalifikowaną, a tym samym – co do zasady – gorzej płatną [...] Uznana za częściowo niezdolną do pracy może przykładowo zostać osoba, która jest w stanie wykonywać swój zawód, ale w niepełnym wymiarze czasu pracy, z ograniczeniem wydajności lub z wyłączeniem niektórych czynności” (J. Ceglarska-Jóźwiak, *Analiza ...*, s. 83-84). Oceny niezdolności do pracy, jej stopnia oraz przewidywanego okresu niezdolności do pracy i innych okoliczności dokonuje lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) w formie orzeczenia, które następnie stanowi dla organu rentowego podstawę do wydania decyzji w sprawie renty.

Na tle powyższych ustaleń nie ulega wątpliwości, że osoba, która ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, może (jest w stanie) pracować. Co istotne, w myśl obowiązującego ustawodawstwa osoba taka również ma prawo pracować. Legislacja przewiduje przy tym mechanizm zapobiegający pobieraniu renty przez osoby, które pomimo nawet znacznej utraty zdolności do pracy nadal są w stanie uzyskiwać wysokie zarobki. Mechanizm ten polega na zmniejszeniu lub zawieszeniu renty w przypadku osiągnięcia określonego przychodu (art. 103-106 ustawy emerytalno-rentowej). W tym kontekście warto przypomnieć że Trybunał Konstytucyjny opowiada się za dopuszczalnością na gruncie reguł konstytucyjnych ograniczenia prawa do uzyskania świadczeń emerytalnych i rentowych w razie uzyskiwania innych dochodów, w tym

wynagrodzenia z tytułu pracy (zob. wyroki TK z: 12 czerwca 2006 r., sygn. akt K 38/05; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. akt K 14/91). *De lege lata* jeżeli przychód świadczeniobiorcy przekroczy 70% przeciętnego wynagrodzenia (od 1 września 2017 r. – 2954,50 zł), ale nie będzie wyższy niż 130% przeciętnego wynagrodzenia (od 1 września 2017 r. – 5486,90 zł), renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy zostanie zmniejszona o kwotę przekroczenia, jednak nie więcej niż o kwotę maksymalnego zmniejszenia (od 1 marca 2017 r. – 424,18 zł). W przypadku świadczeniobiorców, którzy osiągnęli przychód przekraczający 130% przeciętnego wynagrodzenia, renta zostanie zawieszona. Wymaga przy tym podkreślenia, że prawo nie przewiduje żadnej możliwości (przesłanek ani procedury) zrzeczenia się statusu rencisty przez osobę mającą ustalone prawo do renty.

Wskazana jako ostatnia, przewidziana prawem ewentualność podejmowania pracy i uzyskiwania z jej tytułu zarobków przez rencistów uznanych za częściowo niezdolnych do wykonywania pracy (prowadząca do zawieszenia prawa do świadczenia rentowego) jest przykładem jednoznacznie wskazującym na podobieństwo sytuacji opiekunów mających ustalone prawo do renty (lecz niepobierających świadczeń rentowych ze względu na osiągnięty przez nich przychód z tytułu zatrudnienia) i jednocześnie rezygnujących z dalszego zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, do sytuacji opiekunów, którzy ze względu na dobry stan własnego zdrowia nie mają przyznanego prawa do renty, ale również rezygnują z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną. Wziąwszy pod uwagę wysokość świadczenia rentowego z tytułu częściowej niezdolności do pracy (wedle danych opublikowanych przez ZUS, kwota najniższego gwarantowanego świadczenia rentowego z tytułu częściowej niezdolności do pracy od 1 marca 2017 r. wynosi 750,00 zł; <http://www.zus.pl/swiadczenia/emerytury/kwoty-najnizszych-swadczen-emerytalno-rentowych>; dostęp: 12 września 2017 r.), na jakie w obecnym stanie prawnym mógłby liczyć pierwszy z opiekunów rezygnujących z pracy, oraz wysokość świadczenia pielęgnacyjnego (1406,00 zł) przysługującego drugiemu opiekunowi w razie rezygnacji lub niepodjęcia pracy w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, trzeba uznać że różnicowanie ich statusu prawnego przez art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. prowadzi do drastycznego rozdziwieniu pomiędzy przyznawanym im wsparciem finansowym, który trudno racjonalnie uzasadnić.



Podany przykład dowodzi, że samo „ustalenie prawa do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy” (nierównoznaczne z prawem pobierania świadczenia rentowego) nie stanowi kryterium, które mogłoby być postrzegane jako relewantne dla zdywersyfikowania statusu prawnego opiekunów rezygnujących z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną.

Warto nadmienić, że ujawniona w niniejszej sprawie dysproporcja pomiędzy kwotami świadczeń, do których uprawnieni zostali opiekunowie znajdujący się w podobnej sytuacji wymuszonej na nich koniecznością troszczenia się o niepełnosprawnych członków rodziny, jest pochodną modyfikacji, jakiej w ostatnich latach uległa instytucja prawna świadczenia pielęgnacyjnego. Trzeba pamiętać, że świadczenie to (przyznawane co do zasady w formie pieniężnej, zob. jednak art. 17a u.ś.r.) do 30 czerwca 2013 r. wynosiło 520,00 zł, zaś od 1 lipca 2013 r. – 620,00 zł. W okresie styczeń-czerwiec 2013 r. osobom pobierającym świadczenie pielęgnacyjne w wysokości 520,00 zł, które spełniały warunki określone w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz. U. Nr 219, poz. 1706), wypłacany był dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości 100,00 zł miesięcznie, a mocą ustawy z dnia 24 kwietnia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 559) Sejm dokonał kolejnej nowelizacji u.ś.r., w wyniku której wysokość świadczenia pielęgnacyjnego ulega corocznej waloryzacji oraz okresowej weryfikacji. W okresie przejściowym od 1 maja 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. świadczenie pielęgnacyjne miesięcznie wynosiło 800,00 zł, natomiast w 2015 r. – 1200,00 zł, w 2016 r. – 1300,00 zł a obecnie, od 1 stycznia 2017 r. – 1406,00 zł. Kwota świadczenia pielęgnacyjnego jest sukcesywnie zwiększana w oparciu o mechanizm waloryzacji, w efekcie czego będzie co roku rosła o tyle procent, o ile podwyższane będzie najniższe wynagrodzenie za pracę w porównaniu do roku poprzedniego. Jak wynika z dokonanego zestawienia, do 2014 r. wysokość renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy i wysokość świadczenia pielęgnacyjnego były zbliżone, wobec czego regulacja zawarta w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. nie różnicowała opiekunów w sposób istotny w wymiarze finansowym.

4. Pominąwszy – skrajny i odbiegający od sytuacji faktycznej skarżącej – przywołany wyżej przykład, usprawiedliwienia nie znajduje zróżnicowanie wynikające z zakwestionowanego zakresu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., do którego

dochodzi także w innych okolicznościach, czyli wówczas, gdy opiekun rezygnujący z zatrudnienia w celu zajmowania się niepełnosprawnym członkiem rodziny nie tylko ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, ale również rentę tę pobiera.

W szczególności nie można przyjąć, że opiekunowi-renciście nie należy się świadczenie pielęgnacyjne, ponieważ ma on już ustalone prawo do świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego (finansowanego ze środków publicznych), którego celem jest zastąpienie dochodów z aktywności zarobkowej, utraconych na skutek zaprzestania dotychczasowego zatrudnienia z powodu choroby (co pozwalałoby uznać, że realizowane są jego prawa wyrażone w art. 67 Konstytucji). Umotywowanie tego twierdzenia wymaga odwołania się do celu, któremu służy świadczenie rentowe, a w dalszej kolejności porównanie go z celem świadczenia pielęgnacyjnego.

Charakterystykę renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy trzeba rozpocząć od wskazania, że wedle art. 62 ust. 2 ustawy emerytalno-rentowej jej wysokość wynosi 75% renty dla osoby całkowicie niezdolnej do pracy, którą z kolei oblicza się według uregulowanego w ustawie emerytalno-rentowej algorytmu. Renta składa się z dwóch części: 1) socjalnej (jednakowej dla wszystkich uprawnionych, wynoszącej 24% kwoty bazowej, określonej w art. 19 ustawy emerytalno-rentowej); 2) indywidualnej, swoistej dla każdego ubezpieczonego, zależnej przede wszystkim od posiadanych lat składkowych i okresów nieskładkowych, której podstawę wymiaru stanowią uzyskiwane wcześniej dochody (decydujące o wymiarze składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z określonego okresu ubezpieczenia). Niezależnie od ustalonej indywidualnie w stosunku do każdego uprawnionego wysokości świadczenia rentowego, w piśmiennictwie twierdzi się, że „celem renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy jest zapewnienie świadczeniobiorcy wystarczających środków utrzymania, a nie zapewnienie mu poziomu życia sprzed powstania naruszenia sprawności”, na co wskazywać ma m.in. ustanowienie jednakowych kwot granicznych dla wszystkich kontynuujących zatrudnienie rencistów, niezależnie od wysokości renty oraz zarobków uzyskiwanych przed powstaniem niezdolności do pracy (J. Ceglarska-Józwiak, *Analiza ...*, s. 82). Zdaniem przedstawicieli doktryny zadaniem świadczeń ubezpieczeniowych jest łagodzenie skutków wystąpienia ryzyka socjalnego, a nie ich pełna kompensacja; zapewnienie ubezpieczonemu środków na realizację podstawowych potrzeb

(M. Czeredys-Wójtowicz, *Renta w prawie zabezpieczenia społecznego* [w:] *Renta w prawie polskim*, red. M. Dreła, Wrocław 2016, s. 181). Z faktu ukształtowania przez ustawodawcę renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy na poziomie 75% wysokości renty przysługującej osobie całkowicie niezdolnej do pracy należy wnosić, że elementem opisywanej konstrukcji normatywnej jest założenie, iż rencista, który w pewnym stopniu zachował zdolność do pracy, jest również w stanie samodzielnie zdobyć część środków finansowych na swoje utrzymanie. Wobec powyższego, pozbawienie takiej osoby prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy rezygnuje ona z zatrudnienia 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, musi nasuwać poważne wątpliwości.

Podkreślenia wymaga, że osoba mająca ustaloną rentę z tytułu częściowej niezdolności do pracy, rezygnując z zatrudnienia ze względu na konieczność zajmowania się niepełnosprawnym członkiem rodziny – z jednej strony – w dalszym ciągu otrzymuje świadczenie stanowiące tylko ułamek (75%) renty, jaka przysługiwałaby jej w wypadku całkowitej niezdolności do pracy, z drugiej strony, jest nieuprawniona do otrzymywania omawianego świadczenia pielęgnacyjnego, którego pełna nazwa *nota bene* brzmi: „świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” (art. 17 ust. 1 u.ś.r. *ab initio*).

5. Warunkiem uznania dopuszczalności zróżnicowania podmiotów znajdujących się w tożsamej relewantnie sytuacji – a za takie podmioty na tle dokonanych wyżej analiz należy uznać opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy zrezygnowali z pracy zarobkowej bądź jej nie podejmowali ze względu na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym krewnym – jest ustalenie, że rozróżnienie to (*in casu* polegające na wykluczeniu opiekunów-rencistów z kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego) ma charakter odpowiednio proporcjonalny. Należy zatem rozważyć, czy stanowiąca przedmiot kontroli regulacja prawna jest niezbędna dla osiągnięcia założonego celu, jaki przyświecał

ustanowieniu danego unormowania, jak również czy nie pozostaje w kolizji z innymi wartościami konstytucyjnymi.

W piśmiennictwie wyrażany bywa pogląd, że przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobom sprawującym opiekę, które „z założenia nie są aktywne zawodowo (z uwagi na ukończenie określonego wieku, stan zdrowia wyłączający możliwość zatrudnienia), lecz mają ustalone źródła dochodu i objęte są ubezpieczeniem [...] nawet gdy sprawują one osobistą opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, powodowałoby, że świadczenie pielęgnacyjne byłoby dodatkowym dochodem tych osób finansowanym z budżetu państwa, a takie wydatkowanie środków budżetu jest nieuzasadnione” (A. Kawecka, K. Małysa-Sulińska, *Komentarz do art. 17 [w:] Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, red. K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2015, s. 281). Odnosząc to stanowisko do zakwestionowanego przez skarżącą zakresu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. nie można uznać, że dowodzi ono odpowiednio proporcjonalnego charakteru zróżnicowania wynikającego z normy poddanej kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Cytowany pogląd, motywowany – jak należy sądzić – troską o stan finansów publicznych, został bowiem sformułowany na bazie nie w pełni trafnego założenia, że celem świadczenia pielęgnacyjnego „jest udzielenie materialnego wsparcia osobom, które rezygnują z aktywności zawodowej, by opiekować się osobą niepełnosprawną. Świadczenie pielęgnacyjne ma zatem zastąpić dochód wynikający ze świadczenia pracy, której nie może podjąć osoba pielęgnująca. Istotą świadczenia pielęgnacyjnego jest więc częściowe zrekompensowanie opiekunowi niepełnosprawnego strat finansowych spowodowanych niemożnością podjęcia pracy lub rezygnacją z niej w związku z koniecznością opieki nad osobą niepełnosprawną” (A. Kawecka, K. Małysa-Sulińska, *Komentarz ...*, s. 270-272). Przyznać wprawdzie trzeba, że takie przekonanie podzielają także sądy administracyjne rozpatrujące sprawy, których przedmiot rozpoznania stanowi prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Przykładowo w wyroku NSA z 20 kwietnia 2017 r. (sygn. akt I OSK 3269/15) wskazano: „Celem świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, jest udzielenie materialnego wsparcia osobom, które rezygnują z aktywności zawodowej, by opiekować się osobą niepełnosprawną. Świadczenie pielęgnacyjne ma zastąpić dochód wynikający ze świadczenia pracy, której nie może podjąć osoba pielęgnująca. Istotą świadczenia pielęgnacyjnego jest częściowe zrekompensowanie opiekunowi niepełnosprawnego strat finansowych

spowodowanych niemożnością podjęcia pracy lub rezygnacją z niej w związku z koniecznością opieki nad osobą niepełnosprawną” (w okolicznościach rozpatrywanej wówczas sprawy sąd uznał, że celu tego nie niweczą wyłączenia określone w art. 17 ust. 5 u.ś.r., stanowią one bowiem m.in. o odmowie przyznania określonego prawa ze względu na pobieranie innego świadczenia, które w swojej istocie wynika z tego samego tytułu, a zostało nabyte wcześniej). Podobnie wypowiedział się NSA w uchwale 7 sędziów z 11 grudnia 2012 r. (sygn. akt I OPS 5/12), stwierdzając, że: „istotą świadczenia pielęgnacyjnego jest finansowe zrekompensowanie osobie rezygnującej z aktywności zawodowej poprzez wypłatę jej określonej przepisami kwoty (art. 17 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych) oraz opłacenie składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe”. Przesądżające znaczenie mają jednak w tej mierze ustalenia Trybunału Konstytucyjnego, skądinąd odwołujące się m.in. do intencji ustawodawcy odpowiedzialnego za wprowadzenie kwestionowanego przepisu do obrotu prawnego. W wyroku z 18 listopada 2014 r. (sygn. akt SK 7/11) Trybunał uznał, że: „Zasadniczym celem świadczenia pielęgnacyjnego jest «częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku lub niepełnosprawnej osobie dorosłej» (zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o świadczeniach, druk sejmowy nr 1555/IV kadencja). Podmiotem prawa do tego świadczenia jest osoba (zdolna do pracy), rezygnująca z zatrudnienia – w celu sprawowania osobistej opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny – której ma ono częściowo rekompensować utracony zarobek. Na kompensacyjną funkcję świadczenia pielęgnacyjnego wskazują także wypowiedzi przedstawicieli doktryny [...] oraz orzecznictwo sądów administracyjnych [...] W tym miejscu podkreślić należy, że niezależnie od kompensacyjnej funkcji świadczenia pielęgnacyjnego, jego beneficjentem jest cała rodzina, w szczególności zaś jej niepełnosprawny członek mający zapewnioną opiekę osoby najbliższej. [...] beneficjentem tego świadczenia jest cała rodzina, a realną korzyść odnosi z niego osoba niepełnosprawna, która ma w ten sposób zapewnioną możliwość stałej opieki bliskiej osoby i stałego z nią kontaktu. W istocie jest to świadczenie, które ma zabezpieczyć egzystencję osób niepełnosprawnych przez wspieranie tych, którzy opiekują się nimi”. Do podobnych wniosków doszedł Trybunał Konstytucyjny uzasadniając wyrok z 21 października 2014 r. (sygn. akt K 38/13), gdzie stwierdził: „Oba świadczenia – specjalny zasiłek opiekuńczy i świadczenie pielęgnacyjne

– odgrywają podobną rolę do wspomnianego wcześniej zasiłku pielęgnacyjnego (art. 16 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Ich celem jest przyznanie wsparcia finansowego w związku z koniecznością ponoszenia zwiększonych wydatków na utrzymanie członka rodziny, znajdującego się w określonej sytuacji faktycznej. Konstrukcja świadczeń określonych w art. 16a ust. 1 i art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych nawiązuje do faktu rezygnacji bądź braku podjęcia pracy zarobkowej przez opiekuna osoby niepełnosprawnej. Świadczenia te mają zatem częściowo uzupełniać dochód utracony przez opiekuna decydującego się sprawować osobiście stałą lub długotrwałą opiekę nad osobą najbliższą, niezdolną do samodzielnej egzystencji. Stanowią zatem swego rodzaju finansową rekompensatę związaną z wyjściem opiekuna osoby niepełnosprawnej z rynku pracy. Nie znaczy to jednak, że można te przysporzenia traktować wprost jako swoiste wynagrodzenie faktu niepodjęcia bądź rezygnacji z wykonywania pracy zarobkowej przez opiekuna. Specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne są świadczeniami przyznawanymi opiekunom osób niepełnosprawnych w związku z rezygnacją przez te osoby z aktywności zawodowej. Są więc formą pomocy, która rekompensuje utracony zarobek opiekuna. Trzeba je jednak rozpatrywać również w odniesieniu do osoby wymagającej opieki, która staje się pośrednim beneficjentem tych świadczeń. Celem obu wspomnianych świadczeń opiekuńczych jest więc – w ogólniejszym wymiarze – częściowe uzupełnienie środków finansowych rodziny, która ponosi dodatkowe koszty związane z opieką nad osobami najbliższymi”.

Zdaniem Sejmu, funkcje przypisane świadczeniu pielęgnacyjnemu z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną tłumaczą, dlaczego jego wysokość jest znacząco wyższa od renty przyznawanej z tytułu niezdolności do pracy.

W świetle tych wywodów Sejm stwierdza, że całkowite wykluczenie możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez opiekuna-rencistę, a przez to również pozbawienie pomocy rodziny, która obarczona jest dodatkowymi kosztami związanymi z opieką nad osobą niepełnosprawną, oraz pozbawienie pomocy wymagającego opieki niepełnosprawnego członka rodziny, stanowi nieproporcjonalne zróżnicowanie w obrębie osób, które nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym krewnym.

6. Formułując wniosek o niekonstytucyjności wyłączenia z grona beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego osób mających ustalone prawo do renty w tytułu częściowej niezdolności do pracy, które zrezygnowały z pracy zarobkowej bądź nie podejmują jej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem swojej rodziny, trzeba poczynić pewne zastrzeżenia w nawiązaniu do granic swobody ustawodawcy. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, iż „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 poprzez regulacje ustawowe 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. I w tym właśnie sensie uzasadnione jest w pełni twierdzenie, że ochrona praw socjalnych, których w myśl art. 81 Konstytucji można dochodzić tylko w granicach określonych w ustawie, 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, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/16, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170)” (wyrok TK z 8 lipca 2014 r., sygn. akt P 33/13). Mając na względzie te ustalenia, Sejm wyraża przekonanie, że pewne zróżnicowanie sytuacji prawnej osób rezygnujących z pracy w celu opiekowania się niepełnosprawnymi krewnymi, dokonane w oparciu o kryterium posiadania przez nie prawa do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, mogłoby zostać uznane za dopuszczalne przez wzgląd na równowagę budżetową państwa, o ile nie prowadziłoby do całkowitego wyłączenia opiekunów-rencistów z kręgu podmiotów uprawnionych do świadczeń pielęgnacyjnych. W szczególności zróżnicowanie to mogłoby polegać na stosunkowym (uwzględniającym wartość przyznanej renty) obniżeniu kwoty tego

świadczenia. Innymi słowy, Sejm jest zdania, że art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie wymaga przyznania opiekunom-rencistom prawa do kumulacji świadczenia rentowego (z tytułu częściowej niezdolności do pracy) oraz świadczenia pielęgnacyjnego w pełnej ich wysokości.

7. W konkluzji należy wniesić o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska, **jest niezgodny** z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W następstwie tego postulatu, Sejm odstępuje od analizy drugiego zarysowanego w skardze konstytucyjnej aspektu niezgodności zakwestionowanego przepisu ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji w związku z zasadą równości (koncentrującego się na konfrontacji statusu prawnego rencistów i innych opiekunów, którym badany przepis odmawia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego; por. pkt III.3 stanowiska), uznając dalsze wywody w tym zakresie za zbędne, zwłaszcza w świetle *prima facie* wątpliwych wywodów skarżącej, która stara się wykazać odmienną sytuację rozmaitych podmiotów w oparciu o nietrafnie wytypowane kryterium (brak zdolności do pracy zarobkowej).

## **VIII. Analiza zgodności art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji**

1. Rozpatrując zarzut niezgodności art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, należy wziąć pod uwagę procedurę ustalania prawa do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy.

Prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego nabywa się z mocy prawa w razie zajścia sytuacji objętej ochroną (ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego). Jednak zgodnie z art. 116 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej ustalenie prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, w tym prawa do renty, następuje wyłącznie po złożeniu przez osobę zainteresowaną uzyskaniem tego rodzaju świadczenia



odpowiedniego wniosku do organu rentowego. Wniosek taki powinien zawierać określenie, o jakie świadczenie wnioskodawca się ubiega, oraz wskazanie dowodów i okoliczności potwierdzających jego uprawnienie, pozwalających ustalić prawo do renty oraz jej wysokość. Szczegółowe zasady dotyczące postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń z ubezpieczenia społecznego zostały określone w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 listopada 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. Nr 237, poz. 1412).

Ustalając wysokość świadczeń rentowych, organ dokonuje konkretyzacji powstałych *ex lege* uprawnień. Czynność organu rentowego, określająca wymiar renty, nie ma charakteru kształtującego. Zadaniem tego organu, na etapie nabycia prawa *in concreto*, jest ustalenie, że zostały spełnione warunki uzyskania uprawnienia rentowego oraz jego konkretyzacja w drodze decyzji rentowych. Wydawanie przez organ rentowy decyzji potwierdzających powstałe *ex lege* uprawnienia rentowe pozwala na weryfikację prawidłowości dokonanej przez zainteresowanych oceny spełnienia warunków wymaganych do nabycia uprawnień i umożliwia zainteresowanym skorzystanie z nich. Stąd nie samo powstanie uprawnień emerytalno-rentowych, ale ich realizacja wymaga wystąpienia z wnioskiem, otwierając możliwość wypłaty świadczeń (tak R. Babińska, *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Lex/el. nr 58451; zob. wyrok SN z 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II UK 515/15).

W świetle powyższego nie ma wątpliwości, że ustalenie prawa do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy – które w myśl zaskarżonego przepisu ustawy o świadczeniach rodzinnych stanowi negatywną przesłankę przyznania świadczenia pielęgnacyjnego – wymaga aktywności ze strony osoby ubiegającej się o rentę (uprawnionej do renty *in abstracto*). Tym samym, zaniechanie złożenia wniosku o rentę przez opiekuna, który *de lege lata* jest do niej uprawniony, pozwoli mu skutecznie ubiegać się o świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z opieką nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. W konsekwencji obowiązujące przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy emerytalno-rentowej kreują stan prawny, w którym od sekwencji zdarzeń faktycznych, czyli następstwa w czasie ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego (t.j. naruszenia sprawności organizmu, które stanowi nie tylko warunek, ale również

impuls do ubiegania się o świadczenie rentowe) oraz uzyskania stosownego orzeczenia o niepełnosprawności osoby wymagającej opieki, zależec będzie rodzaj a w efekcie także wartość przysługującego świadczenia (renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy albo świadczenie pielęgnacyjne). Niewątpliwie korzystniejsza jest sytuacja, w której najpierw ma miejsce niepełnosprawność członka rodziny, a następnie świadczeniobiorca staje się częściowo niezdolny do pracy i rezygnując z dalszego zatrudnienia w celu opieki nad wymagającym jej krewnym, występuje o świadczenie pielęgnacyjne (a nie rentę). Jednak jeśli częściowa niezdolność do pracy świadczeniobiorcy wystąpi wcześniej niż powstanie potrzeba opiekowania się niepełnosprawnym członkiem jego rodziny, to pracujący rencista nie będzie mógł otrzymać świadczenia pielęgnacyjnego, pomimo rezygnacji z dalszego zatrudnienia w celu osobistego sprawowania opieki nad krewnym. Utrzymywanie w takich okolicznościach świadczenia rentowego na dotychczasowym poziomie zdaje się ignorować fakt większych potrzeb finansowych świadczeniobiorcy wynikających – z jednej strony – z rezygnacji z zatrudnienia, z drugiej – dodatkowych wydatków związanych z opieką nad osobą niepełnosprawną. Taki skutek obowiązywania art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. należy uznać za niekonstytucyjny. Podkreślić jednak trzeba, że jako niezgodna z zasadą sprawiedliwości społecznej nie jawi się sama zasada rozłączności pomocy w formie świadczenia pielęgnacyjnego i innych świadczeń z zabezpieczenia społecznego a jedynie to, że wspomniana zasada rozłączności odnoszona jest do świadczeń znacząco różniących się od siebie wysokością przyznawanej kwoty, nie pozwalając jednocześnie renciście rezygnującemu z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny na wybór korzystniejszego świadczenia, które w swej konstrukcji i wysokości uwzględnia nie tylko podstawowe potrzeby bytowe świadczeniobiorcy, ale dodatkowo również koszty zaspokojenia elementarnych potrzeb osoby niezdolnej do samodzielnej egzystencji.

Jeszcze raz należy podkreślić, że prowadzone rozważania dotyczą opiekuna-rencisty, który zachował zdolność do pracy w nieznacznym stopniu, albo poniżej posiadanych kwalifikacji, i z tego względu otrzymujące świadczenie stanowiące jedynie 75% wartości renty, jak przysługiwałaby mu z tytułu całkowitej niezdolności do pracy. Tymczasem, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 listopada 2006 r. (sygn. akt P 23/05): „Skoro członek najbliższej rodziny [...] 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 trybunalskim zostało ocenione jako sprzeczne m.in. z art. 2 oraz art. 71 Konstytucji i skłania do analogicznych wniosków w niniejszej sprawie w odniesieniu do art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r.

2. Kolejnym wątkiem wymagającym rozważenia na tle relacji art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. względem art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji ujmowanego w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) jest kwestia zasadności faworyzowania przez zakwestionowany przepis osób, które nie spełniają warunków koniecznych do nabycia renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy z uwagi na brak tzw. stażu rentowego.

Wymaga przypomnienia, że w świetle art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalno-rentowej uzyskanie renty z tytułu niezdolności do pracy determinowane jest – niezależnie od kwestii medycznych, czyli ewentualnej niezdolności do pracy oraz daty jej powstania – spełnieniem wymogu posiadania stosownego okresu składkowego i nieskładkowego, przy czym ustawa różnicuje długość tych okresów w zależności od wieku osoby ubiegającej się o świadczenie. Mechanizm ten nie wzbudził zastrzeżeń Trybunału Konstytucyjnego i został uznany za zgodny m.in. z zasadą sprawiedliwości społecznej ze względu na współzależność między wysokością i czasem opłacania składek ubezpieczeniowych a powstaniem i wysokością prawa do świadczenia (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03). W konsekwencji jego stosowania, wobec osoby bezrobotnej, niemogącej wykazać się odpowiednim stażem rentowym, nie zostanie ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, co z kolei pozwoli jej ubiegać się o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego (będzie mogła zostać zaliczona do osób niepodjęających pracy w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny). Natomiast osoba legitymująca się odpowiednim okresem ubezpieczenia (opłacania składek), mająca ustalone prawo do renty, rezygnując z aktywności zarobkowej w celu zajmowania się niepełnosprawnym krewnym, zostanie wykluczona z kręgu beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego i będzie zmuszona zadowolić się niemal dwukrotnie niższą rentą z tytułu częściowej niezdolności do pracy.

Nawet mając na uwadze, iż „Prawo do zabezpieczenia społecznego traktować można jako zespół praw wzajemnie powiązanych, na które składają się w szczególności wzajemnie się uzupełniające prawo do ubezpieczenia społecznego (albo zaopatrzenia społecznego) i prawo do pomocy społecznej” oraz to, że „Ustawodawca może rozstrzygnąć o wzajemnej relacji i dostępności obu form” (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03), nie można przyjąć, iż art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. czyni to w sposób racjonalny i odpowiadający specyfice regulowanych stosunków, nie naruszając istoty prawa rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej.

3. Ostatnią kwestią, która musi zostać rozpatrzona w ramach oceny zgodności art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji w związku z art. 2 Konstytucji, jest stopień zapewnienia szczególnej pomocy ze strony państwa rodzinom, których członkami są wymagające intensywnej opieki osoby niepełnosprawne. W tym kontekście brać należy pod uwagę również obowiązek uwzględnienia dobra rodziny w polityce społecznej państwa (art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). 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).

Skarżąca podnosi, że: „zapewnianie osobom niepełnosprawnym opieki najbliższych i zaspokajanie ich potrzeb emocjonalnych z jednoczesnym stworzeniem warunków materialnych umożliwiających zaspokojenie ich podstawowych potrzeb, w tym nauki i rehabilitacji, jest najlepszym sposobem realizacji przez władze publiczne wynikającego z art. 69 Konstytucji RP obowiązku udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczeniu egzystencji. Takie rozwiązanie jest również korzystne dla Państwa, które zapewniając wsparcie materialne opiekunowi dziecka niepełnosprawnego, nie musi organizować tejże opieki w innych formach. [...] gdyby osoba opiekująca się osobą niepełnosprawną i mająca ustalone prawo do

renty w minimalnej wysokości przewidzianej w ustawie, a to w kwocie 676,75 zł brutto, nie mogąc samodzielnie utrzymać osoby niepełnosprawnej oddała ją do publicznego zakładu opiekuńczego, to Państwo wydawałoby na jego utrzymanie kilkakrotnie większe kwoty od tych, które mogą trafić w formie wsparcia materialnego rodzin, które same takie osoby wychowują” (skarga, s. 14).

Wcześniej na ten aspekt świadczenia pielęgnacyjnego zwrócił uwagę również sąd konstytucyjny, stwierdzając we wspomnianej wyżej sprawie o sygn. akt SK 7/11 m.in.: „Celem regulacji konstytucyjnych odnoszących się do statusu rodziny jest nałożenie na państwo, a zwłaszcza na ustawodawcę, obowiązku podejmowania takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami [...] zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom opieki najbliższych i zaspokojenie ich potrzeb emocjonalnych, z jednoczesnym stworzeniem warunków materialnych umożliwiających zaspokojenie ich podstawowych potrzeb, w tym rehabilitacji i nauki, to jednocześnie najlepszy sposób realizacji przez władze publiczne wynikającego z art. 69 Konstytucji obowiązku udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, komunikacji społecznej, a niekiedy także przysposobienia do pracy. Pewną «korzyść» z umożliwienia w takiej sytuacji rezygnacji z pracy drugiemu z rodziców odnosiłoby także państwo, bo zapewniając skuteczną pomoc finansową rodzicom (opiekunom) niepełnosprawnego dziecka, nie musi organizować tej opieki w innych formach. Gdyby rodzina oddała niepełnosprawne dziecko do publicznego zakładu opiekuńczego, to państwo wydawałoby na jego utrzymanie kilkakrotnie większe kwoty od tych, które mogą trafić w formie wsparcia materialnego dla rodzin. A poza tym miejsce pracy zwolnione przez opiekuna niepełnosprawnej osoby mogłaby zająć osoba bezrobotna”. Na marginesie godzi się odnotować, że ten aspekt świadczenia pielęgnacyjnego nie umknął orzecznictwu sądów administracyjnych, które widzą w nim rekompensatę, swoiste wynagrodzenie przez Państwo dla osób opiekujących się członkami rodziny, „gdyż w innym wypadku musiałyby ono wywiązać się z obowiązku opieki nad swoimi obywatelami” (wyrok WSA w Szczecinie z 7 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Sz 1291/11).

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. 5 pkt 1 lit. a 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 dzieckiem nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, zdaje się abstrahować od dobra rodziny a w skrajnych wypadkach może nawet prowadzić do osłabiania więzi między rodzicami i dziećmi, zamiast ich umocnienia. W konsekwencji nie można stwierdzić, że społecznie sprawiedliwy jest mechanizm, który stwarza zagrożenie dla jednośc rodzin wymagających szczególnej pomocy ze strony państwa.

4. Mając na uwadze przedstawione wyżej argumenty, należy uznać, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska, **jest niezgodny** z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

#### **IX. Dodatkowy wniosek Sejmu**

W związku z przedstawionym stanowiskiem, na wypadek gdyby Trybunał Konstytucyjny podzielił przekonanie, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. jest niezgodny z Konstytucją, w imieniu Sejmu wnoszę o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej tego przepisu w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska, o maksymalny okres 18 miesięcy od daty ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw, zgodnie z dyspozycją art. 190 ust. 3 zdanie 1 i 2 Konstytucji.

*Prima facie*, wadliwość zaskarżonego przepisu jest tego typu, że jego prawidłowe (zgodne z Konstytucją) stosowanie umożliwia samo wejście w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, bez potrzeby interwencji ustawodawcy. Za określeniem innego niż data ogłoszenia wyroku TK terminu utraty mocy obowiązującej przez art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. przemawiają jednak trojakiemu rodzaju argumenty.

Po pierwsze – wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego pociągnie za sobą określone wydatki, które będą obciążały finansowo Skarb Państwa. Konieczna

jest zatem szacunkowa ocena łącznej wysokości dodatkowych kosztów oraz zabezpieczenie tej kwoty w budżecie.

Po drugie – dotychczasowa treść art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. wymaga pogłębionej analizy także pod kątem innych, poza podniesionymi w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej, deficytów, które mogą towarzyszyć stosowaniu tego przepisu, w tym również do stanów faktycznych objętych jego hipotezą odmiennych od sytuacji skarżącej (Trybunał Konstytucyjny, orzekając, jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym w piśmie inicjującym postępowanie). Konieczność respektowania zasady równości wobec prawa przemawia za tym, aby nie ograniczać się tylko do „punktowej”, fragmentarycznej interwencji, która byłaby bezpośrednim skutkiem orzeczenia TK we wskazanym na wstępie zakresie (por. *Stanowisko Rady Ministrów z 28 marca 2017 r. wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (druk nr 772)*; <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/ECC1F90F1C645B35C12580F2004171A1/%24File/772-s.pdf>)

Po trzecie – stopień skomplikowania materii regulowanej ustawą o świadczeniach rodzinnych oraz przekonanie ustawodawcy, że kumulacja (jaka byłaby następstwem trybunalskiej derogacji kwestionowanego zakresu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r.) renty oraz świadczenia pielęgnacyjnego w pełnej wysokości nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia, wskazują na konieczność kompleksowego rozwiązania problemu zbiegu uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego z innym świadczeniem z systemu zabezpieczeń społecznych.

W kontekście sformułowanego wniosku o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. warto podkreślić, że jego ewentualne uwzględnienie mieściłoby się w ramach dotychczasowej praktyki sądu konstytucyjnego przyjętej w odniesieniu do ustaw regulujących kwestie zabezpieczenia społecznego (m.in. wyroki TK z: 6 października 2015 r., sygn. akt SK 19/14; 28 października 2015 r., sygn. akt SK 9/14), i przypomnieć, że dotychczas

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił formułowane w tym obszarze wnioski Sejmu motywowane troską o równowagę budżetową i stan finansów publicznych (zob. np. wyrok TK z 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt K 21/13).

MARSZAŁEK SEJMU

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marek Kuchciński', written in a cursive style.

Marek Kuchciński