

WYROK
z dnia 18 listopada 2014 r.
Sygn. akt SK 7/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Andrzej Rzepliński
Andrzej Wróbel,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 18 listopada 2014 r., skargi konstytucyjnej Romana Wysockiego o zbadanie zgodności:

art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.) w zakresie, w jakim odmawia uprawnionemu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego – jeżeli inna osoba w rodzinie ma już ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych, albo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub inne dziecko w rodzinie – w przypadku rodziny dotkniętej niepełnosprawnością kilkorga dzieci, z art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456, 1623 i 1650 oraz z 2014 r. poz. 559, 567 i 1443), w brzmieniu obowiązującym do 13 października 2011 r., w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzicowi (opiekunowi faktycznemu), który rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy, nad niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji, gdy drugi z rodziców (opiekunów faktycznych) ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z

* Sentencja została ogłoszona dnia 26 listopada 2014 r. w Dz. U. poz. 1652.

2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 20 września 2010 r., uzupełnionej pismem procesowym z 17 grudnia 2010 r., Roman Wysocki (dalej: skarżący) zarzucił art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach) w zakresie, w jakim wskazany przepis odmawia uprawnionemu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego – jeżeli inna osoba w rodzinie ma już ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 tej ustawy, albo świadczenia pielęgnacyjnego na to lub inne dziecko w rodzinie – w przypadku rodziny dotkniętej niepełnosprawnością kilkorga dzieci, niezgodność z art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Stan faktyczny leżący u podstaw skargi konstytucyjnej jest następujący:

Skarżący, wnioskiem z 8 kwietnia 2009 r., wystąpił do Ośrodka Pomocy Społecznej w Skwierzynie (dalej: OPS) o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z rezygnacją z pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym synem. Kierownik OPS decyzją z 16 kwietnia 2009 r. (nr OSP/81821/9/09) odmówił skarżącemu przyznania tego świadczenia, wskazując, że ze zgromadzonych w toku postępowaniu administracyjnego dokumentów wynika, iż decyzją z 10 października 2008 r. przyznane zostało świadczenie pielęgnacyjne żonie skarżącego na ich drugiego syna, co – zgodnie z art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach – stanowi negatywną przesłankę przyznania świadczenia.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gorzowie Wielkopolskim, po rozpatrzeniu odwołania, decyzją z 25 maja 2009 r. (nr SKO/477/ZR/09), utrzymało zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji w mocy.

Argumentacja organów administracyjnych została podtrzymana w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 8 października 2009 r. (sygn. akt II SA/Go 548/09). WSA podkreślił ponadto, że wykładni ustawy o świadczeniach rodzinnych należy dokonywać z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady subsydiarności, zgodnie z którą państwo ma za zadanie jedynie wspierać, a nie zastępować, rodzinę w jej funkcjach opiekuńczych.

Wyrokiem z 18 maja 2010 r. (sygn. akt I OSK 166/10) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną skarżącego.

Skarżący, analizując treść zakwestionowanej regulacji, uznał, że narusza ona wartości konstytucyjne, w tym: prawo do ochrony i opieki nad rodziną ze strony państwa; prawo do ochrony osób słabszych ekonomicznie (w szczególności dzieci); prawo do zabezpieczenia małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa przed zagrożeniami dla ich normalnego funkcjonowania; prawo rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych, do szczególnej pomocy ze strony władzy publicznej, zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasadę równości wobec prawa, wywodzone z art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 oraz z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Punktem wyjścia rozważań skarżącego było stwierdzenie, że świadczenia socjalne na rzecz rodzin, które dotyka problem niepełnosprawności więcej niż jednego dziecka

(sam skarżący wraz z żoną opiekuje się trojgiem niepełnosprawnych dzieci), są nieadekwatne do rzeczywistych potrzeb i ciężarów wynikających z faktu wychowywania, leczenia i rehabilitowania tych dzieci (s. 7 skargi). Skarżący zwrócił uwagę, że sytuacja materialna, życiowa i społeczna takich rodzin jest zdecydowanie gorsza, nie tylko w porównaniu z rodzinami, które nie mają żadnego dziecka niepełnosprawnego, ale i tymi, w których wychowuje się jedno takie dziecko. Większa liczba niepełnosprawnych dzieci w rodzinie powoduje konieczność zwielokrotnienia wydatków ściśle związanych z ich niepełnosprawnością (koszty leczenia, rehabilitacji, sprzętu, edukacji). Oprócz tych wzrastających wydatków powstaje często konieczność (tak jak w wypadku skarżącego) rezygnacji z pracy zarobkowej obojga rodziców, gdyż jednej osobie trudno poradzić sobie z jednoczesną opieką nad dwojgiem czy większą liczbą niepełnosprawnych dzieci. Tymczasem ustawodawca w art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach w ogóle nie uwzględnił różnicy w sytuacji finansowej i społecznej rodzin, w których jest więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne.

Skarżący wskazał, że zaskarżony przepis, uniemożliwiając uzyskanie przez drugie z rodziców świadczenia pielęgnacyjnego na drugie (inne) niepełnosprawne dziecko w rodzinie, powoduje, że rodziny te, a więc także wychowujące się w nich niepełnosprawne dzieci, nie otrzymują ze strony państwa należytej im pomocy i ochrony. Prawo do zasiłku rodzinnego i świadczenia pielęgnacyjnego powinno być uzależnione od rzeczywistej sytuacji, zaś w rodzinie, w której jest więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne, realne koszty życia i utrzymania są większe. Tym samym zakwestionowany przepis stworzył system prawny, którego nie można uznać za zgodny z wymienionymi wcześniej wartościami konstytucyjnymi (s. 9 skargi).

Zdaniem skarżącego, regulacja zawarta w art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach stanowi wręcz zachętę do zmiany statusu prawnego rodziny, na tzw. pozorowaną rodzinę rozbitą, w celu uzyskania prawa do świadczenia. W konsekwencji, kwestionowane rozwiązanie ustawowe zagraża trwałości małżeństwa, co jest sprzeczne z art. 18 Konstytucji.

W ocenie skarżącego, przewidziany przez ustawodawcę zakaz kumulowania świadczeń pielęgnacyjnych w rodzinie narusza konstytucyjną zasadę równości. Wynikający z niej nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa należących do określonej kategorii sprzeciwia się odmiennemu traktowaniu tego z rodziców, które ze względu na konieczność sprawowania opieki nad następnym dzieckiem niepełnosprawnym, na które nie jest pobierane świadczenie, rezygnuje z zatrudnienia.

Obowiązek alimentacyjny rodziców wobec ich niepełnosprawnych dzieci stanowi, zdaniem skarżącego, wspólną cechę w zakresie ich relacji z niepełnosprawnym członkiem rodziny. Relewantnymi cechami wspólnymi obojga rodziców są m.in. sprawowanie opieki nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji, niepodejmowanie z tego powodu pracy i osiąganie przez rodzinę niskich dochodów.

Odmowa wsparcia rodzin wychowujących więcej niż jedno niepełnosprawne dziecko, zdaniem skarżącego, jest sprzeczna z obowiązkiem państwa wynikającym z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący wskazuje, że kwestionowana regulacja może ponadto doprowadzić do sytuacji, w której rodzice, wobec braku możliwości zapewnienia niepełnosprawnym dzieciom realnej opieki, zdecydują się przekazać dzieci pod opiekę instytucji publicznych, co może skutkować utratą więzi między rodzicami a dziećmi. Nie można zatem zgodzić się, w kontekście zasady sprawiedliwości społecznej, by słabsze jednostki, jakimi są bez wątpienia niepełnosprawne dzieci, pozbawione zostały właściwego zaplecza socjalnego i należytej opieki. W związku z tym, skoro obydwój rodzice, wywiązując się ze swych obowiązków wobec niepełnosprawnych dzieci, rezygnują z pracy zarobkowej, to bez

wątpienia obydwójce powinni w tych działaniach otrzymać odpowiednie wsparcie państwa.

2. W piśmie z 27 czerwca 2011 r. – na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy o TK – Rzecznik Praw Obywatelskich zajął stanowisko, że art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 18, art. 69 i z art. 71 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Po szczegółowym omówieniu *ratio legis* świadczenia pielęgnacyjnego, Rzecznik wskazał, że w stanie prawnym obowiązującym przed 1 września 2005 r., prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przysługiwało jednemu z rodziców z tytułu opieki nad jednym dzieckiem w rodzinie, co oznaczało możliwość przyznania takiego świadczenia również drugiemu z rodziców z tytułu opieki nad drugim niepełnosprawnym dzieckiem.

Rzecznik uznał, że wyłączenie możliwości kumulowania świadczeń pielęgnacyjnych w rodzinie, wprowadzone przez ustawodawcę do treści art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach w 2005 r., jest sprzeczne ze wspomnianym celem tej ustawy, w szczególności z celem zasiłku pielęgnacyjnego.

Zakwestionowany przepis, pozbawiając drugie z rodziców, charakteryzującego się tymi samymi cechami, prawa do świadczenia pielęgnacyjnego różnicuje sytuację prawną podmiotów podobnych. Wprowadzone zróżnicowanie, w ocenie Rzecznika, nie spełnia warunku proporcjonalności, jako konstytucyjnie dopuszczalnego kryterium różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Rzecznik podniósł przy tym, że gdyby rodzina skarżącego, wobec braku możliwości sprawowania właściwej opieki nad niepełnosprawnymi dziećmi, zdecydowała się oddać dzieci do publicznego zakładu opiekuńczego, to wówczas zapewnienie dzieciom opieki wymagałoby znacznie większych nakładów finansowych ze środków publicznych niż przyznanie stosownego wsparcia rodzinie w formie świadczenia pielęgnacyjnego. Z tych też powodów Rzecznik uznał, że zakwestionowane rozwiązanie jest sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej. W jego ocenie, z zasady tej wynika wymóg uwzględniania, podczas określania przesłanek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, sytuacji w rodzinie wychowującej więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne. Tymczasem z brzmienia zakwestionowanego przepisu wynika, że ustawodawca nie dostrzegł zróżnicowanej sytuacji rodzin w zależności od liczby wychowywanych w rodzinie dzieci niepełnosprawnych i potrzeby dodatkowego wsparcia rodziny wychowującej więcej niż jedno niepełnosprawne dziecko przez przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego także drugiemu z rodziców rezygnującemu z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania opieki na tymi dziećmi.

Zakwestionowany przepis, zdaniem Rzecznika, jest niezgodny również z art. 18 Konstytucji, przez to, że skłania rodziców do stworzenia „sytuacji pozorujących rozkład pożycia między małżonkami, po to, aby możliwe było uzyskanie [przez nich] pomocy finansowej ze środków publicznych”.

Rzecznik uznał również, że art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach, w brzmieniu zakwestionowanym przez skarżącego, jest sprzeczny z art. 69 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji. Naruszenia wskazanych norm konstytucyjnych Rzecznik upatruje w tym, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego jest zakotwiczone w Konstytucji, co znacznie ogranicza zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy oraz ma znaczenie dla oceny wprowadzonych ograniczeń dostępu do tego świadczenia. Stworzony przez państwo system gwarantujący wypłatę świadczenia pielęgnacyjnego powinien, zdaniem Rzecznika, „uwzględniać interesy dzieci, które muszą być traktowane jako nadrzędne we wszystkich sprawach dotyczących dzieci i w pierwszym rzędzie chronione i respektowane przez władze publiczne”. Przyjęcie zasady, zgodnie z którą na jedną rodzinę przysługuje tylko jedno prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, powoduje, że zakwestionowana norma nie realizuje wskazanych w skardze norm konstytucyjnych.

3. Marszałek Sejmu w piśmie procesowym z 30 czerwca 2011 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach w zakresie, w jakim ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie, w przypadku rodziny dotkniętej niepełnosprawnością kilkorga dzieci, ustanawia negatywną przesłankę przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, jest zgodny z art. 71 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Analiza merytoryczna została poprzedzona ustaleniami formalnoprawnymi. Marszałek Sejmu uznał, że pomimo wskazania w *petitum* skargi art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach *in extenso*, skarżący zakwestionował to unormowanie jedynie zakresowo, koncentrując się na tej części art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach, z której wynika zakaz przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, jeżeli wcześniej ustalono na inne dziecko w rodzinie prawo do takiego świadczenia. Ponadto Marszałek Sejmu uznał, że dopuszczalnym wzorcem kontroli w rozpoznawanej sprawie może być jedynie art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Pozostałe wskazane przez skarżącego wzorce kontroli, tj. art. 2 oraz art. 18 Konstytucji, nie mogą stanowić samodzielnej podstawy kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Z tego względu postępowanie w tej części powinno zostać umorzone.

Jak stwierdził Marszałek Sejmu, zakwestionowany przepis gwarantuje otrzymanie pomocy państwowej przez każdą rodzinę, w której jeden z podmiotów uprawnionych zrezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności z określonymi wskazaniem lub osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Warunkiem otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego nie jest osiągnięcie określonego progu dochodowego, co pozwala stwierdzić, że świadczenie to jest skierowane do wszystkich rodzin znajdujących się w określonej sytuacji społecznej.

Beneficjentem świadczenia pielęgnacyjnego jest, zdaniem Marszałka Sejmu, rodzina. *De lege lata* świadczenie pielęgnacyjne niewątpliwie pomaga rodzinie wyrównać uszczerbek majątkowy związany z koniecznością zmiany planów życiowych tego z rodziców, które poświęca się opiece nad niepełnosprawnym dzieckiem, przez co ułatwia jej właściwe funkcjonowanie i prowadzi do realizacji celu określonego jako „dobro rodziny”. Jednocześnie Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na subsydiarną rolę państwa w sferze zabezpieczenia społecznego i wskazał, „że ingeruje ono wtedy, gdy jednostki nie mogą dać sobie rady same”. Państwo pozostawia rodzinom wolność wyboru, wspierając je jednakże w wypadku poświęcenia się jednego z jej członków opiece nad niepełnosprawnym dzieckiem. W ocenie Marszałka Sejmu, przyjęcie toku rozumowania skarżącego i uznanie, że państwo ma konstytucyjny obowiązek umożliwienia obojgu rodzicom rezygnacji z pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad dziećmi niepełnosprawnymi, prowadziłoby do zanegowania subsydiarnej roli państwa.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach z zasadą równości wobec prawa, Marszałek Sejmu uznał, że ukształtowane przez ustawodawcę przesłanki nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wskazują, iż cechą relewantną w tej sprawie jest posiadanie statusu rodziny, w której jest dziecko niepełnosprawne, z czym związana jest rezygnacja z pracy zarobkowej przez jedną z osób zobowiązanych do alimentacji, w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem.

Marszałek Sejmu stwierdził, że przyjęte przez ustawodawcę kryterium – pozostawianie rodziny w określonej (trudnej) sytuacji społecznej – jest adekwatne do spełnianego przez świadczenie pielęgnacyjne celu, tj. wsparcia finansowego rodzin w trudnej sytuacji społecznej, niezależnie od tego, czy dana rodzina potrzebuje wsparcia

finansowego. Z tego względu okoliczność, że niektóre rodziny są *de facto* w trudniejszej sytuacji społecznej, a także materialnej, nie dowodzi dyskryminacyjnego różnicowania ich sytuacji prawnej przez ustawodawcę. W tym stanie rzeczy Marszałek Sejmu uznał, że przyjęte rozwiązanie jest zgodne z art. 71 ust. 1 zdaniem drugim w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Dodatkowo stwierdził, że pogląd skarżącego o niedopuszczalnym konstytucyjnie różnym potraktowaniu osób znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej opiera się na błędnym założeniu, iż celem świadczenia pielęgnacyjnego jest wsparcie opiekunów osób niepełnosprawnych. Tymczasem celem tych świadczeń jest wsparcie rodzin znajdujących się w określonej sytuacji społecznej.

Analizując zarzut niezgodności art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach z art. 71 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że – zgodnie z ustaleniami poczynionymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – wskazany wzorzec nie precyzuje zakresu działań władz publicznych w sprawach „szczególnej pomocy” dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Ustrojodawca pozostawił ustawodawcy znaczny margines swobody konkretyzowania form zapewnienia pomocy dla takich rodzin. Zdaniem Marszałka Sejmu, niezgodne z Konstytucją byłyby tylko takie regulacje, które nie przewidywałyby szczególnej pomocy rodzinom lub nie proponowały żadnej pomocy, co nie ma miejsca w rozważanej sprawie.

Powołany przez skarżącego wzorzec kontroli nie daje, zdaniem Marszałka Sejmu, podstaw do formułowania obowiązku władz publicznych udzielenia w tej mierze dalej idącej pomocy osobom niepełnosprawnym i ich rodzinom. Ustawowe zasady nabywania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego spełniają wymóg uwzględnienia w regulacjach ustawowych co najmniej minimum wymogu konstytucyjnego. Marszałek Sejmu zauważył jednocześnie, że zasiłek pielęgnacyjny nie jest jedyną formą pomocy określoną w ustawie o świadczeniach, a sama ustawa nie jest jedynym aktem normatywnym regulującym udzielanie wsparcia rodzinom, jeżeli zważyć choćby na regulacje dotyczące pomocy społecznej czy renty socjalnej.

Podsumowując swe wywody, Marszałek Sejmu stwierdził, że „skonstruowanie systemu przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych, który uwzględniałby liczbę dzieci niepełnosprawnych w rodzinie i zwiększone potrzeby finansowe rodziny z więcej niż jednym dzieckiem niepełnosprawnym, jest możliwe legislacyjnie i dopuszczalne konstytucyjnie. System taki również byłby zgodny z aksjologią art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Niemniej z faktu, że pewne rozwiązanie może równie dobrze (czy nawet lepiej) realizować wartości konstytucyjne, nie wynika, iż sprzeczne z Konstytucją jest to rozwiązanie, które je realizuje (...) w nieco mniejszym stopniu”.

W związku z tym Marszałek Sejmu uznał, że rozwiązanie przewidziane w zakwestionowanym zakresie godzi różne wartości konstytucyjne – zarówno obowiązek udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji społecznej, jak i konieczność zapewnienia równowagi budżetowej i stabilności finansowej państwa. Nie ma zatem podstaw do uznania niekonstytucyjności zakwestionowanego w niniejszej skardze konstytucyjnej przepisu.

4. W piśmie z 7 grudnia 2011 r., Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach, w brzmieniu obowiązującym do 13 października 2011 r., tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. Nr 205, poz. 1212), w zakresie, w jakim stanowi, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie przysługuje, jeżeli inna osoba w rodzinie ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie, jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2, art. 18, art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie

Prokurator Generalny wniosł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Prokurator Generalny odniósł się do przedmiotu zaskarżenia sformułowanego w skardze. W jego ocenie, art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach powinien być poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego tylko w określonym zakresie. Jak podkreślił, skarżący dąży bowiem do wyeliminowania tego przepisu z porządku prawnego nie w całości, lecz w części, w jakiej stanowi, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie przysługuje wówczas, gdy inna osoba w rodzinie ma już ustalone prawo do tego świadczenia na to samo lub na inne niepełnosprawne dziecko w rodzinie.

Prokurator Generalny uznał również, że pomimo uchylenia zaskarżonego w rozpoznawanej skardze przepisu, w dalszym ciągu może on być stosowany przez sądy w sprawach dotyczących kontroli decyzji, wydanych przed 14 października 2011 r., odmawiających przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które ubiegały się o to świadczenie z tytułu opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym, w sytuacji gdy drugie z rodziców uzyskało prawo do tego świadczenia z tytułu opieki nad innym niepełnosprawnym dzieckiem w rodzinie. Zakwestionowany przepis nie utracił zatem mocy obowiązującej i może być przedmiotem orzekania w rozpoznawanej sprawie.

Analizując zarzuty skarżącego, Prokurator Generalny przypomniał, że celem świadczenia pielęgnacyjnego jest zapewnienie pomocy materialnej rodzicom i innym członkom rodziny, którzy – mimo zdolności do pracy zarobkowej – nie podejmowali jej lub z niej rezygnowali, ponieważ ich niepełnosprawne dziecko wymagało stałej opieki oraz pomocy w procesie leczenia, rehabilitacji i edukacji. Świadczenie pielęgnacyjne – wywodził Prokurator Generalny – częściowo rekompensujące utracone zarobki, jest wsparciem finansowym dla rodzin opiekujących się niepełnosprawnym dzieckiem lub innym niepełnosprawnym członkiem rodziny, a – w powiązaniu z prawem do świadczenia w postaci finansowania ze środków publicznych składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe dla uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego – zapewnia dziecku (innemu członkowi rodziny) względnie stabilne warunki opieki.

Prokurator Generalny przypomniał, że świadczenie pielęgnacyjne jest świadczeniem skierowanym do całej rodziny, w której wychowywane jest niepełnosprawne dziecko. Nie kwestionując zasadności zwiększenia przez ustawodawcę pomocy materialnej dla rodzin wychowujących więcej niż jedno niepełnosprawne dziecko (w tym również przez uprawnienie do uzyskiwania świadczenia pielęgnacyjnego na każde niepełnosprawne dziecko w rodzinie), Prokurator Generalny uznał, że – w świetle konstytucyjnych zasad – nie ma podstaw do uznania, że reguła przyjęta w zakwestionowanym przepisie jest niekonstytucyjna. Ustawodawca, ustanawiając w zaskarżonym przepisie negatywną przesłankę uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, w taki sam sposób potraktował podmioty różne (rodziny wychowujące jedno niepełnosprawne dziecko i rodziny, w których wychowywanych jest co najmniej dwoje dzieci niepełnosprawnych).

Opierając się na tezach uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2011 r. (sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25), Prokurator Generalny stwierdził, że negatywna przesłanka przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, określona w art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach, respektuje standardy ochrony prawnej wynikającej z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny uznał bowiem, że odmiennność sytuacji rodzin wychowujących dwoje lub więcej dzieci niepełnosprawnych i rodzin wychowujących jedno niepełnosprawne dziecko pozwala porównywane podmioty zaliczyć do różnych kategorii. Jednakże z konstytucyjnej zasady równości, wymagającej równego traktowania podmiotów podobnych, nie wynika dla

ustawodawcy nakaz, by podmioty różne były traktowane w różny sposób.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach z art. 18, art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że przepisy te nie formułują praw podmiotowych, ale – jako normy programowe – ustalają zasady polityki państwa, określające w sposób ogólny cele i kierunki jego działalności. W wypadku realizacji takich norm ustawodawcy przysługuje daleko idąca swoboda, ograniczona jedynie przez wymóg respektowania zasad i wartości konstytucyjnych. Z przywołanych wzorców konstytucyjnych nie można zatem wyprowadzać prawa do konkretnego świadczenia dla rodzin wychowujących dzieci niepełnosprawne ani też prawa do określonego poziomu konkretnego świadczenia. Ustawodawca, w ramach przysługującej mu swobody regulacyjnej, wykonując obowiązek zapewnienia pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji, stworzył całłościowy system pomocy dla tych rodzin. W ramach tego systemu pomoc materialna dla rodzin wychowujących niepełnosprawne dzieci nie ogranicza się do świadczenia pielęgnacyjnego, lecz obejmuje również inne świadczenia, jak zasiłki i dodatki do zasiłków.

5. Trybunał, w celu uzyskania dodatkowych wyjaśnień w sprawie, wystąpił do Prezesa Rady Ministrów, w trybie art. 44 ust. 1 ustawy o TK, o przedstawienie opinii, czy orzeczenie Trybunału może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawach, o których mowa w art. 43 ustawy o TK, oraz do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, w trybie art. 19 ust. 1 ustawy o TK, o przedstawienie opinii w sprawie w terminie 30 dni.

5.1. Z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, Minister Pracy i Polityki Społecznej, w piśmie z 6 sierpnia 2014 r. wyraził opinię, że nie jest możliwe wskazanie rzeczywistych skutków finansowych dotyczących kwestionowanego przepisu. W zgromadzonych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej danych ze sprawozdań rzeczowo-finansowych i zbiorów centralnych, jak też w opracowanych przez Główny Urząd Statystyczny danych z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r. brak jest informacji o strukturze rodzin ze względu na liczbę osób niepełnosprawnych w połączeniu z występującą między tymi osobami zależnością „rodzic-dziecko”. Dane te uwzględniają liczbę gospodarstw domowych z osobami niepełnosprawnymi (co najmniej jedną osobą niepełnosprawną w gospodarstwie domowym) lub strukturę gospodarstw domowych wg liczby jej członków, gdzie jest co najmniej jedna osoba niepełnosprawna lub wszystkie osoby są niepełnosprawne, bez określenia relacji pomiędzy wchodzącymi w skład gospodarstwa domowego osobami, w tym koniecznej w tej analizie relacji „rodzic-dziecko”.

Dane najbliższe wymagane i zawierające informacje w powyżej określonej strukturze dostępne są natomiast w badaniach budżetów gospodarstw domowych prowadzonych i udostępnianych przez GUS. Analiza wyników takiego badania wskazała, że w objętych badaniem gospodarstwach domowych, grupa gospodarstw z więcej niż jednym dzieckiem z orzeczoną znaczną niepełnosprawnością stanowi pod względem metodologii badań statystycznych zbyt małą próbę badawczą do przeprowadzenia obliczeń i dokonania szacunków.

5.2. W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 2014 r., Minister Pracy i Polityki Społecznej przedstawił – w piśmie z 24 lipca 2014 r. – opinię podkreślającą, że pomoc państwa dla rodziny, w której jest niepełnosprawne dziecko, powinna mieć charakter subsydiarny, a przepisy ustaw nie mogą prowadzić do przejęcia przez państwo odpowiedzialności za byt materialny rodziny, a jedynie mogą przewidywać

współdziałanie i ingerowanie tylko wtedy, gdy rodziny nie są w stanie same sobie dać rady. Dlatego jako *ratio legis* zakwestionowanego przepisu należy, jego zdaniem, wskazać wsparcie rodziny, w której niepełnosprawność dziecka wymaga ciągłej obecności osoby opiekuna, a przez to – uniemożliwia podjęcie bądź zmusza do rezygnacji przez niego z zatrudnienia.

Minister Pracy i Polityki Społecznej wskazał, że ustawodawca, mając na względzie obowiązujące realia społeczne oraz cel świadczenia, uniemożliwił pobieranie świadczenia pielęgnacyjnego przez więcej niż jedną osobę w rodzinie, niezależnie od liczby opiekunów oraz wymagających opieki osób niepełnosprawnych, z uwagi na możliwość wykorzystywania tego świadczenia jako substytutu pracy zarobkowej czy zasiłku dla bezrobotnych. Rola świadczenia pielęgnacyjnego sprowadza się głównie do wsparcia finansowego rodziny, gdy jeden z jej członków (w rozpoznawanym wypadku jedno z rodziców) zrezygnował z pracy zawodowej albo nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Rozwiązanie takie ma więc na celu wsparcie rodzin w zaspokajaniu ich niezbędnych potrzeb, a nie wyłączenie rodziców w zakresie obowiązku zapewnienia środków na utrzymanie rodziny. Zdaniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej, zbyt aktywne wkraczanie państwa w sferę zabezpieczenia społecznego może doprowadzić do zaniku realizacji rodzicielskich obowiązków i sytuacji, w której to na państwo zostanie przerzucony ciężar odpowiedzialności za byt rodziny.

W ocenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej, analizując zasadność zgłoszonych w rozpoznanej skardze wątpliwości, nie można abstrahować od całokształtu systemu wsparcia socjalnego w Polsce. Funkcjonujące rozwiązania są ze sobą wzajemnie powiązane i jako całość realizują koncepcję wsparcia określonej grupy osób, którymi są m.in. osoby niepełnosprawne i ich opiekunowie.

Konkludując, Minister Pracy i Polityki Społecznej, uznał, że art. 17 ust. 5 pkt 4 w zakresie, w jakim stanowi, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie przysługuje, jeżeli osoba w rodzinie ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie, jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2, art. 18, art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

II

Na rozprawie 18 listopada 2014 r. uczestnicy podtrzymali swe pisemne stanowiska.

Przedstawiciel skarżącego dodatkowo zwrócił uwagę, że obowiązująca regulacja zachęca do fikcyjnych rozwodów, ponieważ dwie rodziny niepełne otrzymają od państwa większe wsparcie niż jedna rodzina pełna.

Przedstawiciel Sejmu podkreślił, że skarga konstytucyjna – mająca duży ładunek emocjonalny – zawiera nie argumenty przemawiające za niekonstytucyjnością istniejącej regulacji, lecz postulaty *de lege ferenda*, których realizacja zależna jest od kondycji finansowej państwa.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego potwierdził społeczną zasadność zwiększenia świadczeń pielęgnacyjnych, ale obowiązujące zasady ich przyznawania uznał za zgodne z Konstytucją. Zwrócił uwagę, że w dawniejszym stanie prawnym wsparcie było kierowane tylko do rodzin ubogich, obecnie zaś świadczenia pielęgnacyjne przyznawane są bez względu na spełnienie „kryterium dochodowego”.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich podkreślił niekonstytucyjność zasady „jedno świadczenie pielęgnacyjne dla rodziny, bez względu na liczbę niepełnosprawnych dzieci”.

Przedstawiciel wezwanego do udziału w rozprawie Ministra Pracy i Polityki Społecznej stwierdził, że grupa rodzin wychowujących więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne jest na tyle mała, że nie znajduje odzwierciedlenia w badaniach ani w danych statystycznych. Oszacował ją na około pięć tysięcy rodzin. Stwierdził ponadto, że $\frac{2}{3}$ korzystających ze świadczeń opiekuńczych nie rezygnuje z zatrudnienia, lecz go w ogóle nie podejmuje. Potwierdził również, że koszt pobytu niepełnosprawnego dziecka w specjalistycznym zakładzie opiekuńczym kilkakrotnie przekracza wysokość świadczenia pielęgnacyjnego.

W toku postępowania uczestnicy zgodzili się, że samoistną wartością jest stworzenie niepełnosprawnemu dziecku jak najlepszych warunków w środowisku rodzinnym, a jego umieszczenie w specjalistycznym ośrodku powinno być traktowane jako ostateczność.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i dopuszczalny zakres zaskarżenia.

1.1. Przedmiotem skargi konstytucyjnej Romana Wysockiego (dalej: skarżący) jest art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach), w brzmieniu obowiązującym do 13 października 2011 r. Skarżący zarzuca mu w zakresie, w jakim przepis ten odmawia któremuś z rodziców (opiekunowi faktycznemu) prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, jeżeli inna osoba w rodzinie ma już ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 ustawy o świadczeniach, albo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub inne dziecko w rodzinie – w przypadku rodziny dotkniętej niepełnosprawnością kilkorga dzieci, niezgodność z art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Zakwestionowany przez skarżącego art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach stanowi: „Świadczenia pielęgnacyjne nie przysługują, jeżeli: osoba w rodzinie ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, albo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub inne dziecko w rodzinie”. Przepis w tym brzmieniu obowiązywał od 1 września 2005 r. do 13 października 2011 r.

Należy podkreślić, że od czasu wniesienia rozpoznawanej skargi konstytucyjnej, ustawa o świadczeniach była kilkakrotnie nowelizowana, w tym również zmienione zostało brzmienie jej art. 17 ust. 5 pkt 4. Aktualnie przepis ten brzmi: „Świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli: członek rodziny osoby sprawującej opiekę ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów”.

1.2. Analizując zmiany normatywne, które mogą mieć istotne znaczenie dla rozpoznawanej sprawy, Trybunał Konstytucyjny zwrócił również uwagę na okoliczność, że na skutek nowelizacji przepisów ustawy o świadczeniach, dokonanej ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548; dalej: ustawa nowelizująca z 2012 r.), prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nabytego na podstawie ostatecznych i bezterminowych decyzji administracyjnych wygasło *ex lege* 30 czerwca 2013 r. W art. 11 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2012 r. ustawodawca przewidział bowiem, że: „Osoby uprawnione do

świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów dotychczasowych zachowują prawo do tego świadczenia w dotychczasowej wysokości do dnia 30 czerwca 2013 r., jeżeli spełniają warunki określone w przepisach dotychczasowych”. Z kolei art. 11 ust. 3 tej ustawy stanowił, że: „Wydane na podstawie przepisów dotychczasowych decyzje o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wygasają z mocy prawa po upływie terminu, o którym mowa w ust. 1”.

Ta ostatnia regulacja została zakwestionowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich we wniosku z 24 czerwca 2013 r., a Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27/13 (OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 134) uznał, że art. 11 ust. 1 i 3 ustawy nowelizującej z 2012 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przedmiotem badania w rozpoznawanej sprawie była tylko regulacja intertemporalna, zawarta w ustawie nowelizującej z 2012 r. (*nota bene* w dniu orzekania przez Trybunał jej treść została już „skonsumowana”, a okres przejściowy zaplanowany na jej podstawie minął – wniosek RPO wpłynął do Trybunału 25 czerwca 2013 r., a wygaszenie decyzji administracyjnych przyznających świadczenie pielęgnacyjne nastąpiło po 30 czerwca 2013 r.). Trybunał nie wypowiadał się zatem o zgodności z Konstytucją mechanizmu prawnego przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych *pro futuro* (ustanowionego ustawą zmieniającą). Ponadto Trybunał przypominał, że wzruszenie aktów stosowania prawa po wyroku Trybunału o niezgodności normy intertemporalnej, zwłaszcza gdy przewidziany w niej mechanizm prawny zakładał wygaszenie decyzji administracyjnych *ex lege*, nie jest możliwe. W takich warunkach wykonanie negatywnego wyroku Trybunału zawsze będzie wymagało interwencji ustawodawcy.

1.3. W związku ze wskazanymi zmianami brzmienia art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach, a także wygaśnięciem *ex lege* decyzji administracyjnych wydanych na podstawie zakwestionowanego przepisu, trzeba było rozważyć, czy zachodzi przesłanka umorzenia postępowania, o której mowa w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Należało mieć bowiem na względzie, że utrata mocy obowiązującej przepisu wyłącza w zasadzie możliwość prowadzenia dalszego postępowania w sprawie. Pogląd ten – *mutatis mutandis* – należało odnieść również do zmiany przepisu (por. np. wyrok z 2 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 89; postanowienie z 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117 oraz postanowienie z 1 marca 2010 r., sygn. SK 22/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 28). Wyjątek ustanawia art. 39 ust. 3 ustawy o TK, wyłączający możliwość umorzenia postępowania z uwagi na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu, jeśli orzekanie o akcie normatywnym jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

W świetle ugruntowanego w orzecznictwie konstytucyjnym poglądu, przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany w odniesieniu do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob. wydane w pełnym składzie wyroki z: 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5 oraz 18 lipca 2012 r., sygn. K 14/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 82).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że pomimo nowelizacji zakwestionowanego w rozpoznawanej sprawie przepisu, a także wygaśnięcia *ex lege* decyzji administracyjnych wydanych na jego podstawie, zachowuje on moc obowiązującą w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W myśl art. 13 ustawy nowelizującej z 2012 r.,

„w sprawach o świadczenie pielęgnacyjne, do którego prawo powstało przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, ustalając to prawo za ten okres, stosuje się przepisy dotychczasowe”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przepis zakwestionowany w rozpoznawanej skardze w dalszym ciągu może być stosowany jako podstawa oceny legalności decyzji organów administracyjnych przez sądy administracyjne, co uzasadnia, zgodnie z przyjętą linią orzecniczą Trybunału, objęcie zakwestionowanego przepisu kontrolą konstytucyjności.

1.4. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że skarga konstytucyjna jest środkiem uruchomienia kontroli konkretnej, mogącej dotyczyć jedynie regulacji, która została rzeczywiście zastosowana podczas wydawania orzeczenia o prawach lub wolnościach skarżącego. Zgodnie bowiem z art. 79 Konstytucji, skarga konstytucyjna może dotyczyć przepisu „na podstawie którego sąd (...) orzekł ostatecznie o (...) wolnościach lub prawach” skarżącego. W okolicznościach rozpatrywanej sprawy art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach może być zatem przedmiotem kontroli zaskarżenia tylko w takim zakresie, w jakim legł u podstaw ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy skarżącego przez NSA.

Z analizy uzasadnienia skargi konstytucyjnej oraz stanu faktycznego sprawy rozstrzygniętej przez sądy wynika, że powodem nieprzyznania (zarówno przez organy administracji, jak i sądy orzekające w sprawie skarżącego) świadczenia pielęgnacyjnego było to, że w rodzinie skarżącego ustalono wcześniej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego dla matki na inne niepełnosprawne dziecko. Tylko w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny mógł więc kontrolować zakwestionowany przepis. Badanie art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach w pozostałym zakresie (w jakim przepis ten czyni negatywną przesłanką powstania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego ustalone już prawo innego członka rodziny do dodatku do zasiłku rodzinnego, określonego w art. 10 ustawy o świadczeniach) było niedopuszczalne, a więc postępowanie w tym zakresie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2. Wzorce kontroli. Dopuszczalność skargi. Problem konstytucyjny.

2.1. Jako wzorce kontroli, skarżący wskazał w niniejszej sprawie art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 oraz cały art. 71 ust. 1 Konstytucji. Dodatkowo Rzecznik Praw Obywatelskich powołał – jako wzorzec związkowy – art. 69 Konstytucji. W tej sytuacji, w świetle konstytucyjnych oraz ustawowych przesłanek skargi konstytucyjnej, trzeba było rozważyć wymaga dopuszczalność badania przedstawionej skargi konstytucyjnej pod kątem wskazanych postanowień ustawy zasadniczej.

2.2. W odniesieniu do art. 2 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”), rozważanego z perspektywy jej art. 79 ust. 1, przypomnieć należy, że w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną wzorcem kontroli nie mogą być normy ogólne, określające zasady ustrojowe, ani normy adresowane do ustawodawcy (tak np. postanowienia z: 26 czerwca 2002 r., sygn. SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53, 18 lipca 2005 r., sygn. SK 25/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 85, czy 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 42/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 167). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że zakres powoływania art. 2 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli jest w trybie skargi konstytucyjnej bardzo ograniczony. Może on być wzorcem samoistnym tylko w razie wyprowadzenia z niego takiego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte w innym postanowieniu Konstytucji (zob. postanowienie z 23 stycznia

2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Możliwość uznania art. 2 Konstytucji za podstawę skargi konstytucyjnej trzeba traktować jako wyjątkową i subsydiarną, zachodzącą po pierwsze, w powyższej sytuacji (wywiedzenia zeń prawa lub wolności niewysłowionych wyraźnie w innych postanowieniach ustawy zasadniczej), po wtóre zaś, gdy skarżący odwołuje się do zasad wyrażonych w tym postanowieniu Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym postanowieniu konstytucyjnym (wówczas art. 2 Konstytucji pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym postanowieniem konstytucyjnym; zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 kwietnia 2009 r., sygn. Ts 165/07, OTK ZU nr 3/B/2009, poz. 175).

Ze skargi konstytucyjnej i pisma procesowego skarżącego wynika, że – odwołując się do zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji – nie uzupełnił on ani nie wzmocnił argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności wynikających z art. 71 ust. 1 Konstytucji, lecz sformułował katalog wynikających, jego zdaniem, z art. 2 Konstytucji praw, takich jak: „prawo do ochrony osób słabszych ekonomicznie, a w szczególności dzieci”, „prawo do ochrony i opieki nad rodziną ze strony Państwa”, „prawo do zabezpieczenia małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa przed wszelkimi zagrożeniami dla ich normalnego funkcjonowania”, „prawo rodziny do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych” (pismo skarżącego z 17 grudnia 2010 r., s. 2). Stwierdzić trzeba zaś, że te – wymienione przez skarżącego prawa – mieszczą się w powołanym jako samodzielny wzorzec kontroli art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Z tego względu postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji zostało umorzone – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.3. Co do art. 18 Konstytucji („Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”), skarżący wyprowadza zeń: „prawo do ochrony i opieki nad rodziną Skarżącego ze strony Państwa” oraz „prawo do zabezpieczenia małżeństwa, rodziny i rodzicielstwa Skarżącego przed wszelkimi zagrożeniami dla ich normalnego funkcjonowania” (pismo skarżącego z 17 grudnia 2010 r., s. 3).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, że art. 18 Konstytucji wyznacza cele i zadania władzy publicznej, ponieważ nakłada na te władze obowiązek „ochrony i opieki” wskazanych w nim wartości. Zawarta w nim ogólna deklaracja, skonkretyzowana w wielu innych postanowieniach Konstytucji (między innymi w art. 70 ust. 3, art. 71, czy w art. 72), jak również na poziomie ustawowym, pozostaje jedynie zasadą programową. Znaczy to, że z postanowienia tego nie można bezpośrednio wyprowadzać żadnych praw podmiotowych i nie może ono stanowić podstawy dochodzenia roszczeń, a przez to nie może być wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną (tak np. wyroki z: 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99, 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144, 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3, 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22, jak też L. Garlicki, *uwaga 4 do art. 18*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 2).

W związku z tym, że art. 18 Konstytucji ma charakter programowy (nie wynikają zeń żadne prawa podmiotowe), jest konkretyzowany przez art. 71 ust. 1 Konstytucji i skarżący nie wywodzi zeń praw innych niż, te, które można wywieść z art. 71 ust. 1 Konstytucji, postępowanie w zakresie tego wzorca kontroli zostało umorzone – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania

wyroku.

2.4. W odniesieniu do art. 32 ust. 1 Konstytucji („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”), stwierdzić należy, że – zarówno w *petitum* skargi konstytucyjnej, jak i w jej uzasadnieniu (s. 7-9) – został on powołany jako samodzielny wzorzec kontroli, co stanowi przesłankę umorzenia postępowania (zob. np. postanowienia z: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225, 1 października 2003 r., sygn. SK 29/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 87 i 3 listopada 2004 r., sygn. SK 24/01, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 111). Obrazu tego nie zmienia wyjaśnienie skarżącego, że zachodzi „współstosowanie” art. 32 ust. 1 z art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji (pismo procesowe z 17 grudnia 2010 r., s. 2).

Jedynie na marginesie należy zwrócić uwagę, że skarżący – w istocie – porównywał sytuację rodziców (małżonków) w ramach jednej rodziny tak, jakby problemem w sprawie był fakt, że świadczenie pielęgnacyjne może otrzymać tylko żona (matka) albo tylko mąż (ojciec). Tymczasem to nie brak równości małżonków (rodziców) w zakresie dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego stanowi przedmiot niniejszej sprawy, lecz prawna niedopuszczalność równoczesnego pobierania dwóch świadczeń – przez oboje rodziców – w sytuacji gdy w rodzinie wychowuje się dwoje lub więcej dzieci niepełnosprawnych.

Z tego powodu postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji zostało umorzone – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.5. Co do art. 71 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z ustalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, wzorcem kontroli skargi konstytucyjnej może być jedynie zdanie drugie tego postanowienia: „Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych” (zob. wyroki z: 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 115; 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51, 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 37; 8 maja 2001 r., sygn. P 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 83). Jego zdanie pierwsze („Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny”) nie jest źródłem praw podmiotowych, lecz – podobnie jak art. 18 Konstytucji – określa pożądany przez ustrojodawcę kierunek działania władz publicznych. Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę, że norma zawarta w art. 71 ust. 1 zdaniu pierwszym Konstytucji nie obliguje państwa do żadnych określonych działań, lecz do uwzględniania dobra rodziny, co może przejawiać się w bardzo zróżnicowanych działaniach, m.in. w obowiązku „stanowienia prawa sprzyjającego tworzeniu właściwych warunków funkcjonowania rodziny” (zob. wyrok z 19 maja 2003 r., sygn. K 39/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 40).

Z tego powodu postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 71 ust. 1 zdaniem pierwszym Konstytucji zostało umorzone – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.6. Artykuł 69 Konstytucji („Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej”) powołany został – jako związkowy wzorzec kontroli – przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Choć możliwe jest uznanie, że zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich stanowią pochodną tych postawionych przez skarżącego (na temat udziału RPO w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej, zob. wyrok z 11 października 2012 r., sygn. SK 18/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 105 i powołane tam

orzeczenia), a zatem mieszczą się w granicach zakresu kontroli wskazanych przez skarżącego, to jednak – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – nie można tego postanowienia Konstytucji traktować jako właściwego wzorca kontroli w postępowaniu ściśle powiązanym z ochroną konstytucyjnych praw i wolności w ramach skargi konstytucyjnej.

Analizowane postanowienie Konstytucji – podobnie jak wyżej omówione art. 18 i art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze – również jest normą programową, wyznaczającą ustawodawcy obowiązek tworzenia rozwiązań zapewniających efektywne wspieranie osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego. Nie wynikają jednak z niego bezpośrednio żadne prawa podmiotowe (zob. postanowienie z 25 listopada 2009 r., sygn. SK 30/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 159), które mają wynikać dopiero z ustaw i – zgodnie z dyspozycją art. 81 Konstytucji – mogą być dochodzone tylko w granicach w nich określonych. Jak zauważył już Trybunał Konstytucyjny, art. 69 odsyła do ustawy zarówno w kwestii przedmiotu regulacji, jak i poziomu zaspokojenia potrzeb osób niepełnosprawnych. Nie może być on zatem uważany za „konstytucjonalizację określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania” i należy odczytywać go „jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych”, który „musi zapewniać efektywne osiągnięcie celu” (zob. np. wyrok z: 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106).

Z tego względu postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 69 Konstytucji zostało umorzone – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.7. W związku z powyższym, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że problem konstytucyjny w niniejszej sprawie sprowadza się do tego, czy norma prawna wynikająca z art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach (w zakwestionowanym brzmieniu) – którą można ująć jako zasadę „jedno świadczenie pielęgnacyjne na rodzinę niezależnie od liczby niepełnosprawnych dzieci” – nie narusza wynikającego z art. 71 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji prawa rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnej – do szczególnej pomocy władz publicznych.

3. Charakterystyka świadczenia pielęgnacyjnego; historia regulacji.

Trybunał Konstytucyjny uznaje za potrzebne przedstawienie – w zakresie istotnym dla rozpatrywanej sprawy – zarysu historii regulacji dotyczących świadczenia pielęgnacyjnego oraz przewidzianych w nich rozwiązań.

3.1. Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad osobą legitymującą się odpowiednim orzeczeniem potwierdzającym niepełnosprawność jest przyznawane od 1 maja 2004 r. na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach. Zastąpiło ono – mający podobną funkcję – zasiłek stały, który był przewidziany w art. 27 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, ze zm.).

Nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego uzależnione zostało od spełnienia licznych warunków, dotyczących zarówno osoby ubiegającej się o świadczenie, jak i osoby wymagającej opieki. Wynikają one przede wszystkim z art. 17 ust. 1, 1a i 5 ustawy o świadczeniach, lecz ich pełna rekonstrukcja wymaga uwzględnienia zarówno innych przepisów tej ustawy (zwłaszcza definicji ustawowych, zawartych w jej art. 3), jak i „wielopiętrowych” odesłań do innych ustaw, m.in. do:

– ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz

- zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji zawodowej);
- ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.; dalej: k.r.o.);
- ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.);
- ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2013 r. poz. 1403, ze zm.).

3.1.1. Ustawa o świadczeniach od czasu jej uchwalenia w 2003 r., poddawana była licznym nowelizacjom, które różnie kształtowały przesłanki nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, a co za tym idzie i krąg jego adresatów. Początkowo świadczenie było adresowane tylko do rodziców niepełnosprawnego dziecka, którzy zrezygnowali z pracy lub nie podejmowali aktywności zawodowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad dzieckiem; przy tym do 31 sierpnia 2005 r., jeżeli w rodzinie było więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne, świadczenie pielęgnacyjne mogli otrzymywać oboje rodzice rezygnujący z pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki.

3.1.2. Poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do nabycia świadczenia pielęgnacyjnego w kolejnych latach było związane z wykonaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107) i 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109), a także z wejściem w życie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz. U. Nr 219, poz. 1706), która zniosła kryterium dochodowe jako przesłankę nabycia tego świadczenia.

W wyroku o sygn. P 27/07 Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach (w ówczesnym brzmieniu) w zakresie, w jakim uniemożliwiał nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko, niepełnosprawnym członkiem rodziny, był niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W wyroku o sygn. P 41/07 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy o świadczeniach (w ówczesnym brzmieniu) w zakresie, w jakim uniemożliwiał przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki nad innym niż jej dziecko, niepełnosprawnym, niepełnoletnim członkiem rodziny, dla którego stanowi rodzinę zastępczą spokrewnioną i wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny, był niezgodny m.in. z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

3.1.3. W następstwie interwencji ustawodawcy, podjętej na skutek wspomnianych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, świadczenie pielęgnacyjne – co do zasady – było przyznawane matce, ojcu lub innym osobom, na których – zgodnie z k.r.o. – ciążył obowiązek alimentacyjny, oraz opiekunowi faktycznemu dziecka. Innej osobie niż spokrewniona w pierwszym stopniu, na której ciążył obowiązek alimentacyjny, świadczenie pielęgnacyjne przysługiwało, gdy nie było osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu albo gdy osoba ta nie była w stanie sprawować opieki. Osoba, nad którą była sprawowana opieka, mogła być zarówno dzieckiem, jak i osobą dorosłą, i nie musiała być członkiem rodziny osoby sprawującej opiekę (tak np. opiekun faktyczny dziecka).

3.1.4. Zasadnicze zmiany warunków przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego wprowadziła ustawa nowelizująca z 2012 r. Ograniczyła ona krąg podmiotów, którym przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, tylko do osób sprawujących opiekę nad osobą, której niepełnosprawność powstała do ukończenia 18 roku życia lub w trakcie nauki w

szkole lub szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25 roku życia (por. art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach, uznany za niekonstytucyjny wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, Dz. U. poz. 1443).

Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu zapewnienia opieki niepełnosprawnemu członkowi rodziny przysługuje, w myśl aktualnego brzmienia art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach:

- a) matce albo ojcu,
- b) opiekunowi faktycznemu dziecka,
- c) osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 135, ze zm.),
- d) innym osobom, na których – zgodnie z przepisami k.r.o. – ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności

– jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo – osoby do 16 roku życia – orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

Osobom, na których – w myśl przepisów k.r.o. – ciąży obowiązek alimentacyjny, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, jeśli spełnione są łącznie następujące warunki:

- a) rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności,
- b) nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności,
- c) nie ma opiekuna faktycznego dziecka ani osoby będącej rodziną zastępczą spokrewnioną, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o świadczeniach, lub osoby te legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, tak samo jak przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2012 r., nadal przysługuje bez względu na wysokość dochodu rodziny, a wysokość tego świadczenia od 1 maja do 31 grudnia 2014 r. została ustalona na poziomie 800 zł miesięcznie, a od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. wynosić będzie 1200 zł miesięcznie (art. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. poz. 559). Po tym okresie świadczenie pielęgnacyjne przysługiwać będzie w wysokości 1300 zł miesięcznie.

3.1.5. Oprócz zmodyfikowanego świadczenia pielęgnacyjnego, do ustawy o świadczeniach wprowadzono nowy rodzaj świadczenia opiekuńczego – specjalny zasiłek opiekuńczy, który jest przeznaczony dla opiekunów pozostałych osób niepełnosprawnych (por. art. 16a ustawy o świadczeniach). Możliwość otrzymania tego nowego świadczenia uzależniona została jednak od spełnienia kryterium dochodowego.

3.2. Po spełnieniu przez osobę sprawującą opiekę przesłanek niepodjęcia zatrudnienia lub rezygnacji z niego oraz niepobierania świadczeń zastępujących dochody (art. 17 ust. 1 i 5 ustawy o świadczeniach), a przez osobę wymagającą opieki – warunku legitymowania się orzeczeniem o znacznej niepełnosprawności, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego można uzyskać na czas nieokreślony, chyba że orzeczenie o niepełnosprawności lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności zostało wydane na czas

określony, wówczas świadczenie jest ustalane na okres do ostatniego dnia miesiąca, w którym upływał termin obowiązywania orzeczenia (art. 24 ust. 4 ustawy o świadczeniach). Świadczenie pielęgnacyjne ma – co do zasady – formę pieniężną (art. 17a ustawy o świadczeniach przewiduje możliwość przekazania należnych świadczeń rodzinnych w całości lub w części w formie rzeczowej).

3.3. Ustawa o świadczeniach przewiduje szereg wyłączeń z możliwości przyznania i pobierania świadczenia pielęgnacyjnego. Zasadniczo, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego ustaje z chwilą utraty przez pobierającego je statusu osoby rezygnującej z zatrudnienia z przyczyn i na zasadach określonych w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach oraz w razie zaistnienia jednej z negatywnych przesłanek prawa do świadczenia. Prawne przeszkody w nabyciu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego są uregulowane w art. 17 ust. 5 ustawy o świadczeniach, który, jak już wspomniano, był wielokrotnie nowelizowany. W aktualnym stanie prawnym 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. Wynika to z zasady rozłączności prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i innych świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Przyznanie jednego z tych świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, pomocy społecznej lub zabezpieczenia bezrobotnych w wieku przedemerytalnym, o ile nastąpiło w drodze ostatecznej decyzji właściwego organu, powoduje ustanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Świadczenie pielęgnacyjne, w myśl art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b, nie przysługuje również, gdy osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. poz. 567; dalej: ustawa o wypłacie zasiłków).

Negatywne przesłanki świadczenia pielęgnacyjnego mają charakter rozłączny. Już zaistnienie jednej z nich przesądza o prawnej przeszkodzie do korzystania z tego prawa (por. wyrok WSA w Krakowie z 22 lutego 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 777/11, Lex nr 1123320). Świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Szczególną przesłankę ustanawia art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy o świadczeniach, który stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki została umieszczona w rodzinie zastępczej (z wyjątkiem rodziny zastępczej spokrewnionej), rodzinnym domu dziecka albo – w związku z koniecznością kształcenia, rewalidacji lub rehabilitacji – w placówce zapewniającej całodobową opiekę, w tym w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym (z wyjątkiem podmiotu wykonującego działalność leczniczą), i korzysta w niej z całodobowej opieki przez co najmniej 5 dni w tygodniu.

Kolejne przesłanki powodujące utratę prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, wymienione w art. 17 ust. 5 pkt 3 i 4 ustawy o świadczeniach, dotyczą okoliczności związanych z sytuacją życiową „osoby w rodzinie”. Świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli:

- a) na osobę wymagającą opieki inna osoba ma ustalone prawo do wcześniejszej emerytury;
- b) członek rodziny osoby sprawującej opiekę ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie o wypłacie zasiłków.

Ustawodawca wprowadził zatem zasadę, zgodnie z którą na jedną rodzinę przysługuje jedno prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu sprawowania opieki nad niepełnosprawną osobą w rodzinie. Zasady tej nie uchyla większa liczba dzieci czy innych osób niepełnosprawnych oraz osób opiekujących się nimi, spełniających warunki nabycia takiego prawa.

Zgodnie z art. 17 ust. 5 pkt 6 ustawy o świadczeniach, świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli członek rodziny jest uprawniony za granicą do świadczenia na pokrycie wydatków związanych z opieką nad niepełnosprawną osobą, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej. Celem tego unormowania jest zapewnienie rozłączności działania prawa międzynarodowego i prawa krajowego.

4. Warunki przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w stanie prawnym dotyczącym rozpoznawanej skargi konstytucyjnej.

W związku z niniejszą sprawą należy przypomnieć, że przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, w stanie prawnym dotyczącym rozpoznawanej skargi konstytucyjnej, zależało od spełnienia – łącznie – następujących warunków:

1) posiadania przez osobę ubiegającą się o świadczenie polskiego obywatelstwa (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach) lub – w wypadku cudzoziemców – realizacji przesłanek wymienionych w art. 1 ust. 2 pkt 2 i art. 1 ust. 3 ustawy o świadczeniach;

2) dobrowolnej rezygnacji przez tę osobę z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną (art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach; por. także art. 3 pkt 22 ustawy o świadczeniach);

3) posiadania szczególnych cech prawnych i faktycznych przez osobę wymagającą opieki (dalej: osoba niepełnosprawna): mogła to być wyłącznie osoba niepełnosprawna w stopniu znacznym albo dziecko do lat 16, które miało orzeczoną niepełnosprawność oraz wymagało „stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji” i „stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji” (art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach; por. definicje i odesłania zawarte w art. 3 pkt 5, 9 i 21 tej ustawy);

4) istnienia stosunku alimentacyjnego między osobą ubiegającą się o świadczenie i osobą wymagającą opieki (por. $\square$ rt. 128-144¹ k.r.o.), przy czym przepisy ustawy o świadczeniach przewidywały, że świadczenie pielęgnacyjne mogło przysługiwać matce, ojcu, innym osobom, na których ciążył obowiązek alimentacyjny, opiekunowi faktycznemu dziecka ($\square$ rt. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach; definicja opiekuna faktycznego zawarta była w $\square$ rt. 3 pkt 14 ustawy o świadczeniach) lub osobie innej niż spokrewniona w pierwszym stopniu, na której ciążył obowiązek alimentacyjny – w tym ostatnim wypadku tylko wtedy, gdy nie było osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu albo gdy osoba ta nie była w stanie sprawować opieki ($\square$ rt. 17 ust. 1a ustawy o świadczeniach);

5) braku przeszkód wymienionych w art. 17 ust. 5 ustawy o świadczeniach, zgodnie z którym świadczenia pielęgnacyjne nie przysługiwały, jeżeli:

a) osoba sprawująca opiekę miała ustalone prawo do emerytury, renty, renty socjalnej, zasiłku stałego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego;

b) osoba wymagająca opieki:

– pozostawała w związku małżeńskim,

– została umieszczona w rodzinie zastępczej (z wyjątkiem rodziny zastępczej spokrewnionej z dzieckiem, na której ciąży obowiązek alimentacyjny), albo, w

związku z koniecznością kształcenia, rewalidacji lub rehabilitacji w placówce zapewniającej całodobową opiekę (w tym w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym), i korzysta w niej z całodobowej opieki przez więcej niż 5 dni w tygodniu, z wyjątkiem zakładów opieki zdrowotnej;

c) osoba w rodzinie miała:

- ustalone prawo do wcześniejszej emerytury ze względu na to dziecko,
- ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 ustawy o świadczeniach, albo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub na inne dziecko w rodzinie;

d) członek rodziny był uprawniony za granicą do świadczenia na pokrycie wydatków związanych z opieką nad osobą jej wymagającą, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym) stanowiły inaczej;

6) by dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekraczał kwoty 583 zł (por. art. 17 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o świadczeniach).

5. Ocena zgodności art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach z art. 71 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji.

5.1. Skarżący, powołując jako wzorzec kontroli art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, zarzuca kwestionowanemu przepisowi naruszenie zasady równości i sprawiedliwości społecznej w kontekście – wynikającego z art. 71 ust. 1 Konstytucji – obowiązku państwa zapewnienia szczególnej pomocy dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodzin wielodzietnych.

Art. 71 ust. 1 Konstytucji stanowi, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny, a rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. 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. Wreszcie dobro rodziny to także posiadanie przez nią elementarnych warunków materialnych koniecznych do zaspokajania potrzeb życiowych jej członków, z potrzebą samodzielnego mieszkania na czele.

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

- funkcjonujących prawidłowo, które, co do zasady, powinny samodzielnie (we własnym zakresie) dbać o swoją sytuację, w warunkach zapewnienia przez państwo poszanowania zasady dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej, oraz
- znajdujących się „w trudnej sytuacji materialnej i społecznej”, wobec których państwo ma obowiązek „szczególnej” pomocy; w ramach tej kategorii prawo (czy pierwszeństwo) dostępu do pomocy państwa mają zwłaszcza dwie kwalifikowane kategorie takich rodzin, wymienione wprost w art. 71 ust. 1 Konstytucji: rodziny wielodzietne i niepełne (spełniające warunek trudnej sytuacji materialnej lub społecznej). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w powołanym już wyroku w sprawie o sygn. P 3/05, pomoc takim rodzinom ma mieć charakter „szczególny” w tym znaczeniu, że „wykraczający poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci, albo pomoc świadczoną innym osobom”.

Trudną sytuację materialną należy rozumieć jako sytuację, w której warunki bytowe nie pozwalają rodzinie na „wypełnianie funkcji, jakie państwo wiąże z rodziną”. Natomiast trudną sytuację społeczną należy utożsamiać z „nienaturalnym, zachwianym stanem osobowym rodziny oraz zakłóceniami w jej funkcjonowaniu z racji niewypełnienia lub nienależytego wypełniania ról społecznych przez członków rodziny” (A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 34). Przesłanki te, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, należy rozpatrywać rozłącznie, tzn. uznać, że obowiązek szczególnej pomocy państwa aktualizuje się już przy wystąpieniu jednej z nich, choć często są one spełnione równocześnie (por. wyrok z 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83).

5.2. W celu rozważenia kwestii zgodności zaskarżonego przepisu z powołanym wzorcem konstytucyjnym należy dokonać analizy funkcji świadczenia pielęgnacyjnego.

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 (zob. A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *op.cit.*, s. 314; M. Wasilewska, *Świadczenia rodzinne i fundusz alimentacyjny*, Gdańsk 2009, s. 65; W. Kardasz, R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do ustawy o świadczeniach rodzinnych wraz ze zbiorem przepisów wykonawczych*, Kutno 2006, s. 56) oraz orzecznictwo sądów administracyjnych (zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 17 października 2007 r., sygn. akt IV SA/Po 399/07, Lex nr 982972 oraz uchwałę 7 sędziów NSA z 11 grudnia 2012 r., sygn. akt I OPS 5/12, OSP nr 3/2014, poz. 27).

W podobnym tonie w odniesieniu do istoty świadczenia pielęgnacyjnego wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że świadczenie pielęgnacyjne stanowi pomoc „ze strony państwa dla osoby zdolnej do pracy, lecz niezatrudnionej i niewykonującej innej pracy zarobkowej z powodu konieczności sprawowania opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym w sytuacji, gdy na osobie tej ciąży obowiązek alimentacyjny wobec dziecka” (wyrok z 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07, w którym podtrzymał linię orzecniczą dotyczącą zasiłku stałego, będącego poprzednikiem świadczenia pielęgnacyjnego, zob. także wyrok z 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07).

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.

Pobieranie świadczenia pielęgnacyjnego związane jest przy tym ze świadczeniami majątkowymi o charakterze niepieniężnym w postaci objęcia osoby pobierającej to świadczenie ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym oraz zdrowotnym, finansowanym ze środków publicznych. Na podstawie art. 16 ust. 6b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, ze zm.; dalej: u.s.u.s.), składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne albo specjalny zasiłek opiekuńczy na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach finansuje w całości wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Składka ustalana jest od podstawy odpowiadającej wysokości odpowiednio świadczenia pielęgnacyjnego albo zasiłku opiekuńczego, przysługujących na podstawie ustawy o świadczeniach przez okres niezbędny do uzyskania 25-letniego okresu ubezpieczenia – składkowego i

nieskładkowego (art. 6 ust. 2a u.s.u.s.)

Ponadto, zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 28 i 28a ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.), obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają osoby pobierające specjalny zasiłek opiekuńczy oraz osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne.

5.3. Analizując zarzuty skarżącego, Trybunał Konstytucyjny nie mógł pominąć w swych rozważaniach tego, że świadczenie pielęgnacyjne *de lege lata* jest jednym z instrumentów sposobu realizacji obowiązków ustawodawcy, który – zgodnie z art. 71 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji – ma zapewniać szczególną pomoc rodzinie w trudnej sytuacji społecznej, w tym rodzinie z osobami niepełnosprawnymi. Obowiązek ten dotyczy osób o relatywnie słabych zdolnościach adaptacyjnych do nowych warunków społecznych. Art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach (w zakwestionowanym w skardze brzmieniu), przewidywał dwie równorzędne kategorie niepełnosprawnych osób, których sytuacja zdrowotna mogła stanowić tytuł do świadczenia pielęgnacyjnego. Pierwszą kategorię stanowiły dzieci (do lat 16) legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności, w którym – oprócz stwierdzenia tej niepełnosprawności – orzeczono kumulatywnie wskazania: konieczności stałej i 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. Drugą kategorię stanowiły osoby, które ukończyły 16 lat, legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Należy w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z ustawą o rehabilitacji zawodowej, niepełnosprawność to „trwała lub okresowa niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodująca niezdolność do pracy” (por. art. 2 pkt 10 ustawy o rehabilitacji zawodowej). Do grupy osób ze znacznym, tj. z najwyższym stopniem niepełnosprawności, zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji (art. 4 ust. 1 tej ustawy). Niezdolność do samodzielnej egzystencji w rozumieniu przywołanych przepisów oznacza zaś „naruszenie sprawności organizmu w stopniu uniemożliwiającym zaspokajanie bez pomocy innych osób podstawowych potrzeb życiowych, za które uważa się przede wszystkim samoobsługę, poruszanie się i komunikację” (art. 4 ust. 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej).

Biorąc pod uwagę przedstawione przesłanki uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, należy stwierdzić, że świadczenie to przysługiwało rodzicom dzieci dotkniętych bardzo poważnymi schorzeniami czy dysfunkcjami, ponieważ tylko wobec takich osób można było orzec „znaczny”, czyli najwyższy, stopień niepełnosprawności i tylko one wymagały stałej długotrwałej opieki lub pomocy w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji czy też stałego codziennego współdziału opiekuna w procesie leczenia, rehabilitacji i edukacji.

5.4. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że ograniczając możliwość kumulowania świadczeń pielęgnacyjnych w rodzinie, ustawodawca niewłaściwie zinterpretował konstytucyjny obowiązek konieczności wsparcia osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Przyjęcie zasady, że do rodziny, w której wychowuje się więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne, może trafić tylko jedno

świadczenie pielęgnacyjne, narusza również zasadę sprawiedliwości społecznej, pojmowaną nie w aspekcie socjalno-ekonomicznym, lecz odnoszoną do społecznego poczucia sprawiedliwości, które w demokratycznym państwie nie powinno być przez ustawodawcę ignorowane (por. wyrok z 15 listopada 2006 r., sygn. P 23/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 151).

Celem ustawy o świadczeniach, zgodnie z jej uzasadnieniem, miało być stworzenie efektywnego systemu pomocy rodzinom znajdującym się w ciężkiej sytuacji materialnej, zapewniającego świadczenia rodzinne na poziomie zabezpieczającym egzystencję poszczególnych członków tych rodzin (druk sejmowy nr 1555/IV kadencja). Nieprzypadkowo zatem ustawodawca, uchwalając tę ustawę w 2003 r., uznał, że w sytuacji rezygnacji z zatrudnienia jednocześnie matki i ojca, w celu sprawowania opieki nad różnymi niepełnosprawnymi dziećmi jej wymagającymi, każdy z nich mógł otrzymać świadczenie pielęgnacyjne (zob. W. Kardasz, R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do ustawy o świadczeniach rodzinnych wraz ze zbiorem przepisów wykonawczych*, Kutno 2006, s. 56). Zaskarżone rozwiązanie stanowi wyraz istotnej zmiany założeń ustawodawcy co do sposobu traktowania rodzin z większą liczbą niepełnosprawnych dzieci. Ustawodawca przyjął regułę, zgodnie z którą na jedną rodzinę przysługuje jedno prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Reguły tej nie uchyla ani większa liczba dzieci spełniających warunki nabycia takiego prawa, ani to, że z uwagi na konieczność sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad kolejnym ciężko chorym dzieckiem, drugie z rodziców rezygnuje z pracy zarobkowej. Nie może więc dwóm członkom rodziny przysługiwać równocześnie prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, nawet w sytuacji gdy warunki jego przyznania spełniły różne dzieci i spełnili różni opiekunowie.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przedstawione założenie ustawodawcy nie zasługuje na aprobatę. Ustawodawca zdaje się nie dostrzegać tego, że sytuacja materialna, a także życiowa i społeczna rodzin, w których niepełnosprawność dotyka więcej niż jednego dziecka, jest znacznie trudniejsza niż rodzin mających jedno dziecko niepełnosprawne. Rodziny te ponoszą bowiem większe wydatki na koszty utrzymania, leczenia, rehabilitacji i nauczania takich dzieci. Koszty te rosną bardziej niż tylko wprost proporcjonalnie do liczby dzieci niepełnosprawnych. Niepełnosprawność kilkorga dzieci implikuje zazwyczaj konieczność rezygnacji (tak jak w rozpoznawanej sprawie) obojga rodziców lub opiekunów prawnych z pracy zarobkowej, bo sprawowanie opieki nad niepełnosprawnymi dziećmi, i ich pielęgnowanie, przerasta fizyczne możliwości jednego z rodziców, czy opiekuna faktycznego. „Szczególna” sytuacja takich rodzin wymaga, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, odpowiedniej regulacji prawnej, która pozwalałaby na uwzględnienie sytuacji, w których w rodzinie wychowywane jest kilkoro niepełnosprawnych dzieci. Żadne z rodziców niepełnosprawnego dziecka nie powinno być pozbawione możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego tylko z tego powodu, że drugie z rodziców ma przyznane takie świadczenie ze względu na opiekę nad innym dzieckiem. Skoro jedno i drugie z rodziców wywiązuje się ze swoich obowiązków – moralnych i prawnych – wobec ciężko chorego dziecka, a wymaga to od niego rezygnacji z zarabkowania, to każde z nich powinno w swych działaniach otrzymywać odpowiednie wsparcie państwa (zob. wyroki z: 15 listopada 2006 r., sygn. P 23/05 i 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07).

Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje, oczywistego skądinąd, stanowiska, że ustawodawca nie zwalnia rodzin, w tym rodzin wielodzietnych z dziećmi niepełnosprawnymi, od odpowiedzialności za swoje utrzymanie i nie zwalnia ich od obowiązku alimentacyjnego. Ochrona rodziny nie sięga bowiem tak daleko, żeby państwo mogło zwolnić osoby odpowiedzialne za jej sytuację od obowiązku troski i starań o utrzymanie rodziny (por. T. Smoczyński, *Rodzina i prawo w świetle nowej Konstytucji*,

„Państwo i Prawo” z. 11-12/1997, s. 191-192). Wynika to wprost z zasady subsydiarności, której wyraz daje art. 72 ust. 2 oraz preambuła Konstytucji. Owa subsydiarna rola państwa polega na tym, że ingeruje ono wtedy, gdy jednostki nie mogą dać sobie rady same. Zaangażowanie państwa w sferę zabezpieczenia społecznego nie powinno zatem prowadzić do atrofii rodzicielskich obowiązków (por. np. wyroki z: 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22; 4 września 2007 r., sygn. P 19/07, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 94; 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07).

Trybunał zwraca jednak uwagę, że w sprawie, która leży u podstaw rozpatrywanej skargi konstytucyjnej i w sytuacji innych rodzin, wychowujących więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne, nie mamy do czynienia z uchylaniem się od rodzicielskich obowiązków czy rezygnowaniem z zarobkowania na rzecz rodziny po to, by obciążyć tymi obowiązkami państwo. Przeciwnie, rodzice (opiekunowie) niepełnosprawnych dzieci żyjących w tych rodzinach, wzięli na siebie trudny do przecenienia ciężar całodobowej, osobistej opieki nad nimi, nie korzystając z możliwości przeniesienia tego obowiązku na instytucje publiczne. A z pracy zarobkowej rezygnują nie dlatego, że wolą otrzymywać, bez pracy, świadczenia socjalne, lecz dlatego że nie mogą pogodzić osobistej opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, wymagającym stałej opieki, z pracą zarobkową.

Trybunał Konstytucyjny zwraca również uwagę, że Konstytucja gwarantuje rodzinom wielodzietnym i niepełnym, które spełniają warunek trudnej sytuacji materialnej i społecznej (por. art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji), więcej niż zwykłą pomoc. Pomoc, która ma mieć charakter szczególny, oznacza konieczność preferencyjnego traktowania osób należących do danej kategorii podmiotów, wyprzedzającego konstytucyjną ochronę o „zwykłej” intensywności, i musi pozwolić każdej takiej rodzinie na w miarę normalne funkcjonowanie w społeczeństwie. Posłużenie się w art. 71 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji terminem „szczególny” odczytywać należy jako skierowany do władzy publicznej nakaz bardziej intensywnego wspomagania pewnej grupy podmiotów z uwagi na sytuację faktyczną, w jakiej się znajdują. W tym sensie ochrona przewidziana w art. 71 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji oznaczać ma wyraźne podwyższenie tego standardu ochrony i pomocy, który ustrojodawca przyznaje wszystkim rodzicom i rodzinom (por. art. 18 Konstytucji). Podobny sposób rozumienia „szczególnej” pomocy władz publicznych był już prezentowany w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wskazywał w tym kontekście, że „szczególna” pomoc, gwarantowana m.in. rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, wykraczać ma poza zakres „zwykłego” uwzględniania potrzeb takiego podmiotu (por. wyroki z: 8 maja 2001 r., sygn. P 15/00; 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05).

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 (por. wyrok z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08). Interpretując zakwestionowany przepis w kontekście konstytucyjnej zasady pomocy rodzinie, można postawić tezę, że zakwestionowana regulacja może prowadzić do osłabiania tych więzi, a nie ich umocnienia. Rodziny dotknięte niepełnosprawnością więcej niż jednego dziecka, mogą, z uwagi na swoją ciężką sytuację finansową, zdecydować się na oddanie dziecka do publicznego zakładu opieki. W pewnych sytuacjach, kwestionowany przepis, może – co również podkreśla RPO – skłaniać do stworzenia sytuacji pozorujących rozkład pożycia między małżonkami, aby oboje mogli uzyskać – jako rodzice samotnie wychowujący niepełnosprawne dzieci – pomoc finansową ze środków publicznych w formie świadczenia pielęgnacyjnego.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, norma wynikająca z art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach w zakresie, w jakim wyłącza możliwość uzyskania świadczenia

pielęgniacyjnego przez jedno z rodziców, które rezygnuje z pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji gdy drugie z rodziców ma już przyznane prawo do takiego świadczenia na inne dziecko, jest niezgodny z konstytucyjnymi standardami ochrony rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej lub społecznej, wynikającymi z art. 71 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji. Zdaniem Trybunału, pomoc państwa powinna być ukształtowana tak, by znajdujące się w rzeczywistości trudnej sytuacji rodziny, a do takich zaliczyć należy rodziny mające więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne, otrzymały efektywną pomoc. Zważywszy z jednej strony wielkość wydatków związanych z utrzymywaniem, leczeniem i rehabilitacją osób niepełnosprawnych, a z drugiej wysokość świadczenia pielęgnacyjnego, nie tylko jedno świadczenie pielęgnacyjne, ale i dwa takie świadczenia nie wystarczą na ich pokrycie.

5.5. Oceniając zakwestionowaną regulację z perspektywy art. 71 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji, należy zwrócić uwagę, że choć świadczenie pielęgnacyjne nominalnie przysługuje jednemu z rodziców (opiekunowi), to 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. Nie ulega wątpliwości, że 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.

Wydaje się zatem, że utrzymanie wcześniej obowiązującej zasady przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji większej liczby dzieci niepełnosprawnych w rodzinie obojgu rodzicom mogłoby w pewnych sytuacjach wpłynąć na zmniejszenie wydatków z budżetu państwa, a nie ich zwiększenie. Państwo nie musiałoby ponosić bowiem wyższych, niż świadczenie pielęgnacyjne, kosztów utrzymywania osoby niepełnosprawnej w publicznym zakładzie opiekuńczym.

Dokonując bilansu zakwestionowanego rozwiązania z punktu widzenia wydatków państwa, trzeba również podkreślić, że w ujęciu statystycznym rodzin z dwojgiem lub większą liczbą dzieci niepełnosprawnych nie jest wiele, nie wydaje się zatem, by przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obojgu rodzicom, w sytuacji gdy sprawują opiekę nad dwojgiem lub większą liczbą niepełnosprawnych dzieci, mogło doprowadzić do znacznego finansowego obciążenia budżetu państwa (por. wybrane tablice dotyczące gospodarstw domowych osób niepełnosprawnych – wyniki spisu ludności i mieszkań z 2011 r., część II, http://old.stat.gov.pl/gus/5840_15569_PLK_HTML.htm). Ponadto Trybunał zwraca uwagę, że z danych statystycznych zawartych w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2012 r. wynika, że wzrost liczby beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego spowodowany został głównie zniesieniem przez

ustawodawcę kryterium dochodowego warunkującego prawo do świadczenia (druk sejmowy nr 724/VII kadencja, s. 2).

Uwzględniając wcześniejsze rozważania, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy świadczeniach, w brzmieniu obowiązującym do 13 października 2011 r., w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, temu z rodziców (opiekunowi faktycznemu), które rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy, nad niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji gdy drugie z rodziców (opiekunów faktycznych) ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.