



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 18 grudnia 2025 r.

Pozycja 125

WYROK

z dnia 4 grudnia 2025 r.

Sygn. akt SK 50/22

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz – przewodniczący
Bartłomiej Sochański
Jakub Stelina
Bogdan Święczkowski – sprawozdawca
Michał Warciński,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 grudnia 2025 r., skargi konstytucyjnej K.C. o zbadanie zgodności:

art. 17 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 22 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111, ze zm.) w zakresie, w jakim „wyłączają prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (...) wobec osoby wprowadzającej formalnie pozostającą w stosunku pracy, lecz przebywającej na urlopie wychowawczym i sprawującej opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem”, z art. 18 w związku z art. 47, w związku z art. 32 ust. 1, art. 18 w związku z art. 71 ust. 1 zdanie drugie, w związku z art. 32 ust. 1, art. 18 w związku z art. 71 ust. 2, w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1208), w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r., w zakresie, w jakim wyłącza prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej wobec osoby przebywającej na urlopie wychowawczym i sprawującej opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 4 maja 2021 r., K.C. (dalej: skarżąca) – reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru – wystąpiła z przytoczonym w *petitum* żądaniem na tle następującego stanu faktycznego.

We wniosku z maja 2019 r. skarżąca zwróciła się do Prezydenta Miasta (dalej też: organ) o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad niepełnosprawnym synem. Decyzją z lipca 2019 r. organ odmówił przyznania skarżącej świadczenia pielęgnacyjnego. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia ustalono, że:

- dziecko legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności wydanym na okres do lipca 2020 r. ze wskazaniem konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji i koniecznością stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji;

- matka dziecka pozostaje w stosunku pracy z pracodawcą, który udzielił jej urlopu wychowawczego w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem w okresie od maja 2019 r. do kwietnia 2020 r.;

- Prezydent Miasta przyjął, że świadczenie pielęgnacyjne kierowane jest tylko do tych opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy ze względu na konieczność opieki rezygnują z zatrudnienia. Rezygnację z zatrudnienia należy utożsamiać z rozwiązaniem konkretnego stosunku prawnego lub z zaprzestaniem wykonywania pracy dotychczas świadczonej na podstawie jednej z form prawnych określonych w art. 3 pkt 22 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111, ze zm.; dalej: u.ś.r.). Rezygnację z zatrudnienia nie jest natomiast przerwa w świadczeniu pracy z tytułu urodzenia dziecka i sprawowania nad nim osobistej opieki. Organ podkreślił, że wprawdzie w okresach urlopów macierzyńskich i wychowawczych pracownicy nie zachowują prawa do wynagrodzenia, jednak otrzymują wówczas świadczenia z zabezpieczenia społecznego, tj. zasiłek macierzyński albo dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. W związku z powyższym, Prezydent Miasta stwierdził, że skarżąca, rezygnując ze świadczenia pracy w ramach istniejącego stosunku pracy, uczyniła to w celu wykorzystania przysługującego każdemu pracownikowi uprawnienia w postaci urlopu wychowawczego.

W odwołaniu od powyższej decyzji skarżąca zarzuciła organowi błędne przyjęcie, że opiekuje się synem nie w związku z koniecznością realizacji zaleceń zawartych w orzeczeniu o niepełnosprawności, a w celu skorzystania z uprawnienia pracowniczego w postaci urlopu wychowawczego.

Decyzją z sierpnia 2019 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej: SKO) utrzymało w mocy decyzję Prezydenta Miasta. SKO przyjęło, że pozostawanie w stanie zatrudnienia w oparciu o którąś z podstaw wymienionych w art. 3 pkt 22 u.ś.r. wyklucza kwalifikowanie tego stanu jako rezygnacji z zatrudnienia. Nie znajduje podstaw wykładnia prowadząca do twierdzenia, że wykonywaniem pracy jest wyłącznie sytuacja, w której określona osoba faktycznie świadczy pracę. Urlop wychowawczy jest uprawnieniem pracownika, więc może być udzielony jedynie osobie pozostającej w stosunku pracy. Zdaniem SKO, rezygnacja z zatrudnienia, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., to całkowita rezygnacja z takiego zatrudnienia przez rozwiązanie stosunku pracy. Świadczenie pielęgnacyjne stanowi alternatywną formę wsparcia wobec dodatku do zasiłku rodzinnego i nie przysługuje w wypadku korzystania z dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie urlopu wychowawczego. Skoro skarżąca, korzystając z urlopu wychowawczego, w dalszym ciągu pozostaje w stosunku pracy, to –

zdaniem SKO – organ prawidłowo ocenił, że nie spełnia ona przesłanki do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skarżąca zarzuciła naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. art. 17 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 22 u.ś.r., przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie wyrażające się w niewłaściwym przyjęciu, że rezygnacja z zatrudnienia uprawniająca do świadczenia pielęgnacyjnego powinna być równoznaczna z nieistnieniem stosunku pracy, a tym samym, że skorzystanie z urlopu wychowawczego nie stanowi takiej rezygnacji z zatrudnienia. W ocenie skarżącej, rezygnacja z zatrudnienia, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., nie może być utożsamiana wyłącznie z rozwiązaniem stosunku pracy, lecz z sytuacją faktycznego niewykonywania pracy za wynagrodzeniem w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, więc z sytuacją korzystania z urlopu wychowawczego.

Wyrokiem z marca 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę na decyzję SKO. Sąd podzielił poglądy organów obu instancji, że okoliczność przebywania przez skarżącą na urlopie wychowawczym, z którego może korzystać wyłącznie osoba o statusie pracownika, wyklucza możliwość uznania, że zrezygnowała ona z zatrudnienia w rozumieniu art. 17 ust. 1 u.ś.r.

Skarga kasacyjna skarżącej od orzeczenia sądu administracyjnego pierwszej instancji została oddalona przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z 25 listopada 2020 r.

1.1. Zdaniem skarżącej, kwestionowana regulacja – w zakresie, w jakim wyłącza prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej wobec osoby wprawdzie formalnie pozostającej w stosunku pracy, lecz przebywającej na urlopie wychowawczym i sprawującej opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem – narusza prawa podmiotowe wywodzone z: art. 18 w związku z art. 47, w związku z art. 32 ust. 1, art. 18 w związku z art. 71 ust. 1 zdanie drugie, w związku z art. 32 ust. 1, art. 18 w związku z art. 71 ust. 2, w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności zakwestionowanej normy, skarżąca podniosła, że regulacja ta „nie zapewnia należytej ochrony życiu rodzinnemu Skarżącej (w tym relacji członków rodziny Skarżącej, w szczególności jej więzi z chorym dzieckiem), którą można byłoby uznać za zgodną ze standardem wyznaczonym przez przepisy Konstytucji. Przesłanki ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego ukształtowane przez zaskarżone przepisy wymagają na Skarżącej definitywne rozwiązanie stosunku pracy, co należy ocenić jako wymaganie nadmierne. Poza sporem pozostaje fakt, iż rozwiązanie stosunku pracy w typowej sytuacji wiąże się z utratą możliwości powrotu do pracy w przyszłości, jak również do przerwania stażu zatrudnienia i zmniejszenia szans na ewentualne znalezienie innego zatrudnienia w celu utrzymania rodziny, do którego środki ze świadczenia pielęgnacyjnego pozostają daleko niewystarczające. Nie można wymagać od osoby korzystającej ze świadczenia pielęgnacyjnego, by zrezygnowała również z szansy na powrót do pracy w przyszłości (na przykład w razie przerwania urlopu wychowawczego). (...) Obecne brzmienie zaskarżonych przepisów wymuszające na matce dziecka rozwiązanie stosunku pracy uderza w poczucie bezpieczeństwa i stabilizacji życia rodzinnego, które jest szczególnie potrzebne w niepewnej sytuacji zdrowotnej dziecka i konieczności skupienia całej swojej uwagi na bezpośredniej, całodobowej opiece nad dzieckiem (...). Niewątpliwie bezpieczeństwo emocjonalne matki i jej stabilizacja zawodowa, w tym zagwarantowanie swobody decyzji co do sposobu kształtowania relacji rodzinnych są tymi czynnikami, które wpływają na jej więź z dzieckiem. Niestety ustawodawca pominął te aspekty życia rodzinnego, dopuszczając się niezasadnej ingerencji w sferę życia rodzinnego matek przebywających na urlopiach wychowawczych oraz do pozbawienia ich opieki i ochrony należytej więzi z potrzebującym dzieckiem. (...) [W]ymuszanie przez ustawodawcę utraty jakiegokolwiek, nawet minimalnego kontaktu matki z rynkiem

pracy (w postaci utrzymania istnienia stosunku pracy bez rzeczywistego jej wykonywania i bez osiągania wynagrodzenia z tego tytułu) pozwalającego na sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem i nie godzącego w istotę i cele świadczenia pielęgnacyjnego powinno być uznane za nadmierną ingerencję w jej życie rodzinne i więzi z członkami rodziny, w tym w sposób kształtowania życia rodzinnego, a zarazem za naruszenie konstytucyjnego prawa do opieki i ochrony życia rodzinnego”. Zdaniem skarżącej, skoro 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 niepełnosprawnym członkiem rodziny, to „niezrozumiałe staje się zróżnicowanie charakteru pomocy socjalnej wobec matek, które rozwiązały umowę o pracę od tych, które korzystają z urlopu wychowawczego. Poza sporem jest, iż w trakcie urlopu wychowawczego matka nie wykonuje pracy i nie otrzymuje wynagrodzenia (...). Skoro tak, to potrzeba realizacji celu socjalnego świadczenia pielęgnacyjnego istnieje w identycznym stopniu zarówno przy ustaniu stosunku pracy, jak i w przypadku urlopu wychowawczego. Jednakże, w przypadku matek korzystających z urlopu wychowawczego ustawodawca wyłączył możliwość realizacji tego celu, co każe postawić zarzut o braku spełnienia konstytucyjnego obowiązku zapewnienia pomocy wobec rodziny w trudnej sytuacji materialnej i społecznej oraz wobec matki po urodzeniu dziecka”.

Zdaniem skarżącej, prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej oraz dla matki po urodzeniu dziecka, przewidziane w art. 71 ust. 1 zdanie drugie i art. 71 ust. 2 Konstytucji, „nakazuje również w taki sposób zapewnić ochronę matce korzystającej z urlopu wychowawczego. (...) [C]ele urlopu wychowawczego pozostają w pełni zbieżne z celami świadczenia pielęgnacyjnego. Fakt skorzystania z takiego urlopu, zamiast rozwiązania stosunku pracy w żaden sposób nie pozbawia takiej sytuacji charakteru uzasadniającego objęcie wyróżniającym się poziomem ochrony. Dlatego też należy uznać, iż uzależnienie przez ustawodawcę prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od dodatkowego wymogu ustania stosunku pracy i brak przyznania ochrony wobec matki opiekującej się dzieckiem podczas urlopu wychowawczego pozostaje w sprzeczności z wymogiem szczególnej ochrony”.

Skarżąca „zarzuca naruszenie wskazanych w *petitum* skargi przepisów w powiązaniu z art. 32 ust. 1 Konstytucji”. Zdaniem skarżącej, „[s]ytuacja faktyczna oraz prawna matek, które rozwiązały stosunki pracy oraz takich, które przebywają na urlopiach wychowawczych, wskazuje na podobieństwo ich sytuacji. Jakkolwiek nie są to sytuacje identyczne, tak z punktu widzenia celów świadczenia pielęgnacyjnego mogą być uznane za podobne. (...) [M]atka przebywająca na urlopie wychowawczym w tożsamy sposób opiekuje się niepełnosprawnym dzieckiem oraz rezygnuje z otrzymywania wynagrodzenia (...). Ponadto (...), w realiach niniejszej sprawy na wspólną cechę istotną, należy patrzeć przez pryzmat (...) celów świadczenia pielęgnacyjnego, a także z punktu widzenia zabezpieczenia dobra niepełnosprawnego dziecka. (...) Możliwość realizacji tych celów oraz zapewnienia takiej opieki powinny być uznane za taką wspólną cechę. Chodzi bowiem o taką sytuację, która w taki sam sposób zapewnia opiekę niepełnosprawnemu dziecku. Wszystkie sytuacje, które zapewniają taki sam poziom opieki, powinny być traktowane przez ustawodawcę identycznie. (...) [R]óżnicowanie sytuacji matki, która przebywa na urlopie wychowawczym oraz matki, która rozwiązała umowę o pracę stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione różnicowanie. Dochodzi w ten sposób do obarczenia rodziny osoby niepełnosprawnej kosztami związanymi z opieką oraz pozbawienia w tym zakresie niepełnosprawnego członka rodziny pomocy socjalnej, pomimo tego, że w sytuacji skorzystania przez matkę z urlopu wychowawczego cele świadczenia pielęgnacyjnego w istocie zostaną spełnione. Co jednak najistotniejsze, dobro dziecka nie poniesie żadnego uszczerbku w przypadku skorzystania przez matkę z urlopu wychowawczego. Brak obowiązku świadczenia pracy podczas takiego urlopu (...) w oczywisty sposób pozwoli

na osobistą i stałą opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem. Nie może być wątpliwości, że na tym tle ustawowa regulacja musi być uznana za niesprawiedliwą i krzywdzącą. Skoro matka wywiązuje się ze swych obowiązków – moralnych i prawnych – wobec ciężko chorego dziecka i wymaga to odeń rezygnacji z aktywności zawodowej, to winna ona w tych działaniach otrzymać odpowiednie wsparcie państwa. Wybranie z kręgu osób faktycznie opiekujących się dzieckiem w sposób zgodny z wymaganiami stawianymi przez art. 17 ust. 1 u.ś.r. jedynie tych matek, które rozwiązały stosunek pracy i przyznanie wyłącznie im prawa do świadczenia pielęgnacyjnego narusza konstytucyjną zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), a równocześnie godzi też w konstytucyjne nakazy ochrony i opieki nad rodziną w ogólności (art. 18 Konstytucji) oraz szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 Konstytucji). (...) Brak jest racji, które dopuszczałyby odstępstwo od zasady równości. W szczególności, (...) samo tylko istnienie stosunku pracy nie może być uznane za argument dostatecznie przemawiający za różnicowaniem sytuacji matki przebywającej na urlopie od sytuacji matki, która rozwiązała stosunek pracy”.

2. W piśmie z 18 lipca 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. W piśmie z 15 grudnia 2022 r. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) zajął stanowisko, że: 1) art. 17 ust. 1 u.ś.r. w zakresie, w jakim stanowi, że korzystanie z urlopu wychowawczego nie jest równoznaczne z niepodjęciem lub rezygnacją z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jest zgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji; 2) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), postępowanie podlega umorzeniu, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Prokurator stwierdził, że podnosząc zarzut naruszenia prawa do ochrony życia rodzinnego, skarżąca powołała wprowadzić wzorzec kontroli wyrażający konstytucyjne prawo podmiotowe, w postaci art. 47 Konstytucji, jednak przepis ten nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli art. 17 ust. 1 u.ś.r. w kwestionowanym zakresie, z uwagi na brak niezbędnego związku normatywnego. W jego ocenie, normy wyrażającej konstytucyjne prawa lub wolności skarżąca nie wywiodła też z powołanych związkowo art. 18 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, z których żaden nie wyraża samodzielnie publicznego prawa podmiotowego. Tym samym, zdaniem Prokuratora, w zakresie zarzutu niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 18 w związku z art. 47, w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna nie spełniła wymogu wynikającego bezpośrednio z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, co przesądza o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej w tej części. Ponadto Prokurator zauważył, że zarzut niezgodności art. 17 ust. 1 u.ś.r., w kwestionowanym zakresie, z art. 18 w związku z art. 47, w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie został odpowiednio uzasadniony.

Prokurator wskazał, że skarżąca, pomimo licznych odwołań i przytoczenia cytatów z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie sprecyzowała treści wolności lub praw wywodzonych z powołanych związkowo art. 18, art. 47 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz odpowiadających im obowiązków ustawodawcy, które miałyby zostać naruszone przez kwestionowaną regulację. Ponadto skarga konstytucyjna nie zawiera adekwatnej argumentacji na poparcie zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 18 w związku z art. 47, w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, która mogłaby mieć znaczenie w toku kontroli hierarchicznej zgodności norm dokonywanej przez Trybunał. Formułując ocenę, że kwestionowana regulacja powinna zostać uznana „za nadmierną ingerencję w (...) życie rodzinne i więzi z członkami rodziny, w tym w sposób kształtowania życia rodzinnego, a zarazem za narusze-

nie konstytucyjnego prawa do opieki i ochrony życia rodzinnego”, skarżąca powołała bowiem jedynie argumenty wskazujące na zalety, proponowanego jako zgodne z Konstytucją, rozwiązania pozwalającego na przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie sprawującej opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. Nie powołała natomiast argumentów lub dowodów potwierdzających twierdzenie o nadmiernej ingerencji w życie rodzinne. W związku z powyższym Prokurator uznał, że w zakresie zarzutu niezgodności zaskarżonej normy z art. 18 w związku z art. 47, w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji skarga nie spełnia wymogów określonych w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Z tego względu postępowanie w części dotyczącej wskazanego zarzutu powinno podlegać umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Analogicznymi brakami, w jego ocenie, obarczona jest skarga konstytucyjna w części dotyczącej zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 18 w związku z art. 71 ust. 2, w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator stwierdził, że skarga konstytucyjna spełnia warunki merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 17 ust. 1 u.ś.r., w zakresie, w jakim stanowi, że korzystanie z urlopu wychowawczego nie jest równoznaczne z niepodjęciem lub rezygnacją z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Przedstawiając różnice pomiędzy sytuacją prawną opiekunów, którzy zrezygnowali lub nie podjęli zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, a sytuacją prawną opiekunów korzystających z urlopu wychowawczego, Prokurator nie podzielił poglądu skarżącej o podobieństwie tych grup podmiotów. Stwierdził, że przewidziane w art. 17 ust. 1 u.ś.r. warunki uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, dotyczące niepodjęcia lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, a nie tylko braku dochodu z określonych źródeł, w powiązaniu z wymogiem braku ustalonego prawa do innych świadczeń finansowanych ze środków publicznych, których celem jest zastąpienie obywatelom dochodów z aktywności zarobkowej, nie pozwalają uznać wskazanego przez skarżącą kryterium braku wynagrodzenia za istotną cechę relewantną przesądzającą o podobieństwie osób korzystających z urlopu wychowawczego do osób, które nie podjęły lub zrezygnowały z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, w kontekście prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Różne potraktowanie podmiotów różnych, tj. osób, które podczas korzystania z urlopu wychowawczego sprawują opiekę nad niesamodzielnym, niepełnosprawnym członkiem rodziny oraz osób, które w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny zrezygnowały lub nie podjęły zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, nie stanowi, jego zdaniem, naruszenia zasady równości w zakresie prawa rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

4. W piśmie z 7 lipca 2023 r. Sejm wniósł o stwierdzenie, że art. 17 ust. 1 u.ś.r. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie przebywającej na urlopie wychowawczym, jest zgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 18 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ponadto, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W uzasadnieniu Sejm sformułował zastrzeżenia co do wskazanych przez skarżącą wzorców kontroli i uznał, że wzorcami głównymi w przedmiotowej sprawie są: art. 47, art. 71 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 71 ust. 2, powołane w związku z art. 18 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Sejmu, „[p]rawidłowo ujętymi wzorcami kontroli są zatem: – art. 47 w związku z art. 18 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji; – art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 18 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji; – art. 71 ust. 2 w związku z art. 18 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji”. Sejm przeprowadził analizę konstytucyjności w od-

niesieniu do tak ujętych wzorców kontroli i stwierdził, że art. 47 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli w przedmiotowej sprawie. Skarżąca sformułowała zarzut, podając jako wzorce związkowe art. 18 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Sejm wskazał, że przepisy te nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli, zatem sformułował wniosek o umorzenie postępowania ze względu na nieadekwatność głównego wzorca z art. 47 Konstytucji, dotyczący również przywołanych wyżej wzorców związkowych.

Sejm uznał, że skarżąca nie wykazała, w jaki sposób kwestionowane przepisy dotyczące świadczenia pielęgnacyjnego naruszają prawo do szczególnej pomocy dla matek po urodzeniu dziecka, wyrażone w art. 71 ust. 2 Konstytucji, nie spełniając tym samym wymogu adekwatnego uargumentowania zarzutów podnoszonych w skardze konstytucyjnej. W konsekwencji, w ocenie Sejmu, w zakresie zarzutu niezgodności z art. 71 ust. 2 Konstytucji skarga konstytucyjna nie spełniła wymogów formalnych, koniecznych do jej merytorycznego rozpoznania. Ze względu na fakt, że przepisy powołane związkowo nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli, wniosek o umorzenie postępowania ze względu na nieadekwatność głównego wzorca z art. 71 ust. 2 Konstytucji dotyczy również wzorców związkowych. Sejm wniósł o umorzenie postępowania w odniesieniu do art. 47 w związku z art. 18, w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz w odniesieniu do art. 71 ust. 2 w związku z art. 18, w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sejm stwierdził, że przedmiotem kontroli jest art. 17 ust. 1 u.ś.r. konfrontowany z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 18, w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Podniósł, że problem konstytucyjny podniesiony w niniejszej skardze dotyczy kryteriów przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego i możliwości ubiegania się o prawo do takiego świadczenia matce przebywającej na urlopie wychowawczym. Przypomniął, że ustawodawca ma dużą swobodę regulacyjną w kształtowaniu zasad systemu zabezpieczenia społecznego. Swoboda ta ma zastosowanie również do obowiązku zapewnienia rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej „szczególnej pomocy” przez władze publiczne, wynikającego z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Świadczenie pielęgnacyjne jest jednym z instrumentów realizacji przez ustawodawcę obowiązku wyrażonego w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Z przywołanego przez Sejm orzecznictwa Trybunału natomiast wynika, że Konstytucja nie określa żadnego konkretnego katalogu świadczeń lub form pomocy, które powinny zostać zapewnione uprawnionym rodzinom. W ocenie Sejmu, zakwestionowane przez skarżącą ukształtowanie systemu zabezpieczenia społecznego jest zgodne z obowiązkiem zapewnienia szczególnej pomocy rodzinie w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, wyrażonym w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Ustawodawca, w ramach swojej swobody regulacyjnej, przewidział różne świadczenia i formy pomocy, stanowiące wsparcie dla rodziców sprawujących opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem, w zależności od ich sytuacji materialnej i społecznej, a świadczenie pielęgnacyjne stanowi tylko jedno z nich.

Sejm podniósł, że ze względu na to, iż skarżąca nie wyprowadziła z art. 18 Konstytucji żadnych dodatkowych praw podmiotowych, poza tymi wyrażonymi w treści art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, argumentacja przemawiająca za uznaniem kwestionowanego w skardze konstytucyjnej przepisu za zgodny z Konstytucją ma zastosowanie do obydwu wzorców kontroli, a więc odpowiednio także i do art. 18 Konstytucji. Z uwagi na powyższą argumentację Sejm wniósł o uznanie, że art. 17 ust. 1 u.ś.r. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie przebywającej na urlopie wychowawczym, jest zgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 18 Konstytucji.

W ocenie Sejmu, sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem i brak pobierania dochodów z tytułu wynagrodzenia za pracę nie może stanowić w przedmiotowej sprawie istotnej cechy relewantnej. Stwierdził, że odmienne potraktowanie podmiotów różnych nie stanowi naruszenia zasady równości.

II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), Trybunał może rozpoznać skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie jest art. 17 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 22 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111, ze zm.; obecnie Dz. U. z 2025 r. poz. 1208; dalej: u.ś.r. lub ustawa o świadczeniach) w brzmieniu według stanu prawnego sprzed 1 stycznia 2024 r. Przepisy te określają podmioty uprawnione do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego, które przysługuje opiekunowi z racji konieczności rezygnacji z pracy zarobkowej związanej z opieką nad osobami niepełnosprawnymi.

Zakwestionowane przepisy miały następujące brzmienie:

1) art. 17 ust. 1 u.ś.r.: „Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje: 1) matce albo ojcu, 2) opiekunowi faktycznemu dziecka, 3) osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, 4) innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności – jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji”;

2) art. 3 pkt 22 u.ś.r.: „Ilekoć w ustawie jest mowa o: (...) zatrudnieniu lub innej pracy zarobkowej – oznacza to wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego, umowy o pracę nakładczą oraz wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych, a także prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej”.

Skarżąca wystąpiła o stwierdzenie niekonstytucyjności powyższych przepisów w zakresie, „w jakim wyłączają prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (...) wobec osoby wprawdzie formalnie pozostającej w stosunku pracy, lecz przebywającej na urlopie wychowawczym i sprawującej opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem”.

Zaskarżone przepisy dotyczą przesłanek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Zgodnie z ustawą o świadczeniach, jest ono przyznawane opiekunowi osoby niepełnosprawnej, na którym ciąży obowiązek alimentacyjny, jeżeli osoba ta ze względu na konieczność zapewnienia opieki decyduje się na rezygnację lub niepodejmowanie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Ustawowa definicja pojęcia „zatrudnienia lub innej pracy zarobko-

wej” określa zakres znaczeniowy tego pojęcia obowiązujący w obrębie całej ustawy o świadczeniach. Zdaniem skarżącej, przywołane powyżej przepisy ustawy o świadczeniach naruszają konstytucyjną zasadę opieki państwa nad rodziną, ochrony życia rodzinnego oraz prawo rodziny i matki do szczególnej pomocy państwa.

1.1. Nowelizacja ustawy o świadczeniach.

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

„Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje:

- 1) matce albo ojcu,
 - 2) innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359 oraz z 2022 r. poz. 2140) ciąży obowiązek alimentacyjny, a także małżonkom,
 - 3) opiekunowi faktycznemu dziecka,
 - 4) rodzinie zastępczej, osobie prowadzącej rodzinny dom dziecka, dyrektorowi placówki opiekuńczo-wychowawczej, dyrektorowi regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej albo dyrektorowi interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego
- jeżeli sprawują opiekę nad osobą w wieku do ukończenia 18. roku życia legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze 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”.

Kolejnymi zmianami wprowadzano jedynie korekty miejsca publikacji powołanej w przepisie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy.

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

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

1.2. W uzasadnieniu skargi podniesiono, że przepisy określające wymóg definitywnego rozwiązania stosunku pracy w celu ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wprowadzają nadmierne ograniczenie. Zdaniem skarżącej, nie można wymagać od osoby korzystającej ze świadczenia pielęgnacyjnego, by rezygnowała z szansy na powrót do pracy, który może być konieczny dla zapewnienia potrzeb dziecka związanych z rehabilitacją i leczeniem. W jej ocenie, wymóg przerwania stażu zatrudnienia może skutkować zmniejszeniem szans na znalezienie pracy zgodnej z wykształceniem i doświadczeniem zawodowym w przyszłości oraz negatywnie wpływa na stabilizację emocjonalną, poczucie bezpieczeństwa oraz więź z dzieckiem. Skarżąca stwierdziła, że wymaganie rozwiązania stosunku pracy należy ocenić jako „nadmierne i nieuzasadnione również z punktu widzenia celów instytucji świadczenia pielęgnacyjnego, oraz jako wymaganie ingerujące w sferę życia rodzinnego w sposób nieproporcjonalny do potrzeby wynikającej z konieczności realizacji tych celów” (skarga konstytucyjna, s. 11). Skarżąca wskazała, że funkcja urlopu wychowawczego, każdorazowo związana z opieką nad dzieckiem, jest zbieżna z celem świadczenia pielęgnacyjnego, a pozostawanie w stosunku pracy nie ma znaczenia dla realizacji tego celu. W czasie urlopu wychowawczego skarżąca nie wykonuje pracy i nie pobiera wynagrodzenia, co – w jej ocenie –

jest równoznaczne z rezygnacją z zatrudnienia. Stwierdziła, że pozbawienie jej możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego w czasie urlopu wychowawczego, którego celem jest opieka nad niepełnosprawnym dzieckiem, narusza konstytucyjny wymóg zapewnienia szczególnej pomocy ze strony władz publicznych dla matki po urodzeniu dziecka oraz rodziny w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Ponadto skarżąca uważa, że kwestionowane przepisy naruszają zasadę równości wobec prawa. Jej zdaniem, sytuacja faktyczna i prawna matek, które rozwiązały stosunek pracy oraz tych, które przebywają na urloпах wychowawczych, jest podobna. W uzasadnieniu skargi podkreślono, że „na wspólną cechę istotną, należy patrzeć przez pryzmat wskazanych powyżej celów świadczenia pielęgnacyjnego, a także z punktu widzenia zabezpieczenia dobra niepełnosprawnego dziecka”. Według skarżącej, samo istnienie stosunku pracy nie może zostać uznane za argument przemawiający za zróżnicowaniem sytuacji matek opiekujących się niepełnosprawnym dzieckiem, w konsekwencji czego brak jest racji, które dopuszczałyby odstępstwo od zasady równości.

Skarżąca wskazała, że wymuszanie przez ustawodawcę utraty jakiegokolwiek, nawet minimalnego kontaktu matki z rynkiem pracy (w postaci utrzymania istnienia stosunku pracy bez rzeczywistego jej wykonywania i bez osiągania wynagrodzenia z tego tytułu), pozwalającego na sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem i niegodzącego w istotę i cele świadczenia pielęgnacyjnego, powinno być uznane za nadmierną ingerencję w jej życie rodzinne i więzi z członkami rodziny, w tym w sposób kształtowania życia rodzinnego, a zarazem za naruszenie konstytucyjnego prawa do opieki i ochrony życia rodzinnego.

2. Analiza formalna.

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

W ustawie nowelizującej zamieszczono przepis przejściowy (art. 63) dotyczący świadczeń pielęgnacyjnych, do których prawo powstało do 31 grudnia 2023 r. Z punktu widzenia oceny, czy w niniejszej sprawie doszło do utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej aktu normatywnego, podstawowe znaczenie ma art. 63 ust. 1 u.ś.w., zgodnie z którym w sprawach o świadczenie pielęgnacyjne i specjalny zasiłek opiekuńczy, o których mowa w ustawie o świadczeniach w art. 43 w brzmieniu dotychczasowym, do których prawo powstało do 31 grudnia 2023 r., stosuje się przepisy dotychczasowe. Z przytoczonej treści normy przejściowej wynika, że przedmiot kontroli – w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2024 r. i na podstawie którego odmówiono skarżącej przyznania świadczenia pielęgnacyjnego – nadal może być stosowany. W związku z tym zaskarżony przepis nie utracił mocy obowiązującej w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK lub ustawa o organizacji TK) i jako taki może być przedmiotem kontroli konstytucyjności.

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

2.2. Wykorzystanie skargi konstytucyjnej jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki uzależnione jest od spełnienia przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz ustawie o organizacji TK.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Ustawodawca wprowadził wymaganie istnienia bezpośredniego związku między treścią wskazanych w skardze konstytucyjnej norm i naruszeniem przysługujących skarżącemu konstytucyjnych wolności lub praw.

Trybunał związany jest zakresem zaskarżenia sformułowanym w piśmie procesowym inicjującym postępowanie (art. 67 ust. 1 u.o.t.p.TK). Konieczność uzasadnienia zarzutu naruszenia prawa lub wolności związana jest z domniemaniem konstytucyjności norm prawnych oraz z zasadą skargowości. Ze względu na domniemanie, że badane normy są z założenia zgodne z Konstytucją, ciężar dowodu spoczywa na podmiocie inicjującym postępowanie. Dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada skargowości postępowania przed Trybunałem, który przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej (por. wyrok z 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15 i powołane tam wcześniejsze orzeczenia).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną kontrola konstytucyjności przepisów ustawy może odbywać się na podstawie postanowień konstytucyjnych statuujących wolności lub prawa podmiotowe, a zatem postanowień będących podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającej mu możliwość wyboru zachowania (por. wyrok z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2). Właściwego wzorca kontroli w postępowaniu skargowym nie mogą stanowić natomiast normy ogólne, określające zasady ustrojowe i normy adresowane do ustawodawcy, narzucające mu pewien sposób regulowania dziedzin życia (zob. wyroki z: 10 maja 2005 r., sygn. SK 40/02, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 48; 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103).

Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 1-3 u.o.t.p.TK skarga konstytucyjna powinna zawierać: określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (pkt 1); wskazanie, które konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone (pkt 2); uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (pkt 3). Prawidłowe wykonanie przez skarżącego obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób) zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polegać musi nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, lecz także na przedstawieniu treści prawa lub wolności wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez normodawcę. Powinna temu towarzyszyć stosowna argumentacja prawna, uprawdopodobniająca stawiane zarzuty. Z powyższego obowiązku nie może zwolnić skarżącego, działający *ex officio*, Trybunał Konstytucyjny. W konsekwencji poprzestanie przez skarżącego na lakonicznym uzasadnieniu zarzutu albo na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej, co skutkuje umo-

rzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (zob. wyrok TK z 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU A/2018, poz. 43 i powołane tam orzecznictwo).

2.3. Podstawy umorzenia postępowania prowadzonego przed Trybunałem ustawodawca uregulował w art. 59 ust. 1 u.o.t.p.TK, który stanowi, że Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania: 1) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej; 2) jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne; 3) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne; 4) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał; 5) w wypadku zakończenia kadencji Sejmu i Senatu, w niezakończonych sprawach wszczętych na podstawie wniosku grupy posłów albo grupy senatorów, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK, Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny, o której mowa w ust. 1 pkt 4, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, konieczne jest na każdym etapie postępowania (por. postanowienia z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35 i cytowane tam orzecznictwo). Powyższe oznacza, że wydane w sprawie postanowienie Trybunału o nadaniu skardze konstytucyjnej biegu nie wyklucza wydania postanowienia o umorzeniu postępowania na dalszym etapie sprawy. Uwzględniając przedstawione wywoady, Trybunał był zobowiązany – również na obecnym etapie postępowania – zbadać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki rozpoznania niniejszej skargi. Przekazanie skargi konstytucyjnej po zakończeniu jej wstępnej kontroli do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza bowiem ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia (zob. postanowienie z 3 grudnia 2020 r., sygn. SK 27/17, OTK ZU A/2020, poz. 68).

Trybunał, rozpoznając sprawę, nie jest więc związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu rozstrzygającym sprawę w ramach wstępnego rozpoznania. Kontrolując istnienie pozytywnych oraz brak ujemnych przesłanek procesowych, Trybunał Konstytucyjny może także dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie z 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, OTK ZU A/2020, poz. 2).

2.4. Wskazane jako przedmiot kontroli art. 17 ust. 1 i art. 3 pkt 22 u.ś.r. były podstawą ostatecznego orzeczenia, z którym skarżąca wiąże naruszenie przysługujących jej konstytucyjnych praw podmiotowych. Skarżąca zaskarżyła te przepisy „w zakresie w jakim wyłączają prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (...) wobec osoby wprawdzie formalnie pozostającej w stosunku pracy, lecz przebywającej na urlopie wychowawczym i sprawującej opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem”. Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że skarżąca kwestionuje normę, zgodnie z którą korzystanie z urlopu wychowawczego nie stanowi rezygnacji lub niepodjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, przewidzianego w art. 17 ust. 1 u.ś.r., i wyklucza nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Norma taka nie wynika jednak bezpośrednio z literalnego brzmienia art. 17 ust. 1 lub art. 3 pkt 22 u.ś.r., w których nie ma mowy o urlopie wychowawczym, lecz została wyprowadzona w drodze wykładni art. 17 ust. 1 i art. 3 pkt 22 u.ś.r. W związku z tym należało ustalić, czy skarżąca kwestionuje normę wyprowadzoną

z kwestionowanych przepisów zgodnie z powszechnie przyjmowanymi regułami wykładni, czy normę o treści ustalonej w trwałej, powszechnej i jednolitej praktyce stosowania tych przepisów, czy też jeden z możliwych wariantów interpretacyjnych, który został zastosowany w sprawie skarżącej.

Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się w sprawie poddawania trybunalskiej kontroli norm wynikających z wykładni prawa przez naczelne organy sądowe. TK podtrzymuje stanowisko, wedle którego „jest umocowany również do kontroli norm prawnych, czyli rezultatu wykładni, jeśli ustalone znaczenie przepisu – norma prawna jest powszechnie akceptowane w orzecznictwie sądowym (...). W szczególnych przypadkach, ze względu na wagę sprawy oraz pozycję ustrojową sądu, skutkującą znaczeniem ostatecznych orzeczeń (...) Naczelnego Sądu Administracyjnego (...), przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym może być norma prawna, powstała – nawet *de facto* – w rezultacie pojedynczej wypowiedzi orzeczniczej. Decydujące znaczenie przypisać należy skutkowi takiego ostatecznego orzeczenia sądu najwyższej rangi, a nie ilości wypowiedzi orzeczniczych o normie prawnej stanowiącej następnie przedmiot kontroli TK” (wyrok z 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, OTK ZU A/2022, poz. 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

W wyroku z 27 października 2010 r., sygn. K 10/08 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81), Trybunał w sposób pośredni dokonał kontroli konstytucyjności uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt I KZP 37/07 (OSNKW nr 12/2007, poz. 86), w ten sposób, że wydając wyrok interpretacyjny, odnoszący się do przepisu ustawy, zakwestionował jednocześnie trafność rozstrzygnięcia zagadnienia przez uchwałę siedmiu sędziów Sądu Najwyższego (zob. wyrok z 8 lipca 2025 r., sygn. SK 33/23, OTK ZU A/2025, poz. 78).

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje, że zastosowana w sprawie skarżącej i kwestionowana w skardze konstytucyjnej interpretacja jednej z przesłanek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, zgodnie z którą korzystanie z urlopu wychowawczego nie jest równoznaczne z rezygnacją lub niepodjęciem zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, o których mowa w art. 17 ust. 1 u.s.r., jest powszechna i dominująca. Naczelny Sąd Administracyjny, rozważając kwestię dopuszczalności przyznania świadczenia pielęgnacyjnego za okres korzystania przez opiekuna osoby niepełnosprawnej z urlopu wychowawczego, stwierdzał, że „nie sposób uznać, aby osoba przebywająca na urlopie wychowawczym spełniała warunek rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, albowiem osoba taka pozostaje w stosunku pracy, mimo że pracy nie świadczy i nie otrzymuje wynagrodzenia. Wskazać bowiem należy, że urlop wychowawczy powoduje jedynie czasowe zawieszenie obowiązku świadczenia pracy po stronie pracownika, zaś po stronie pracodawcy obowiązku zatrudniania go i świadczenia wynagrodzenia. (...) [R]ezygnacja z zatrudnienia, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych oznacza całkowitą rezygnację z zatrudnienia, tj. rozwiązanie stosunku pracy. (...) [U]zyskanie prawa do urlopu wychowawczego skutkuje utratą dochodu w rozumieniu art. 3 pkt 23 ustawy o świadczeniach rodzinnych, co nie jest równoznaczne z rezygnacją z zatrudnienia” (wyrok NSA z: 8 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 2250/12, Lex nr 1343873; zob. również wyroki NSA z: 8 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1703/15, Lex nr 2255884; 2 czerwca 2017 r., sygn. akt I OSK 572/16, Lex nr 2347678 i 8 lutego 2022 r., sygn. akt I OSK 1036/21, Lex nr 3323056).

W orzecznictwie prezentowane było też jednostkowe odmienne zapatrywanie dopuszczające przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie korzystającej z urlopu wychowawczego. W wyroku z 19 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 1867/15, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „[r]ezultatem wykładni językowej, systemowej i celowościowej art. 3 pkt 22 w zw. z art. 17 ust. 1 u.s.r. jest norma prawna, zgodnie z którą osoba spełniająca przesłanki pozytywne z art. 17 ust. 1 u.s.r., korzystająca z urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad dzieckiem spełniającym przesłanki z art. 17 ust. 1 *in fine* u.s.r. i nie

uzyskująca wynagrodzenia, nie musi rozwiązywać stosunku pracy, by uzyskać prawo do świadczenia pielęgnacyjnego” (Lex nr 2480584). W wyroku z 24 sierpnia 2021 r., sygn. akt I OSK 889/21 NSA stwierdził, że „aktualnie prezentuje ujednolicone stanowisko wskazując, iż (...) korzystanie z urlopu wychowawczego nie stanowi rezygnacji z zatrudnienia, o jakiej mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 u.ś.r.” (Lex nr 3244084). W tej sytuacji, uwzględniając określoną ustawowo rolę i kompetencje Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące nadzoru nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania, należy stwierdzić, że nieliczne wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych, zawierające odmienną interpretację przesłanki rezygnacji lub niepodjęcia zatrudnienia w kontekście korzystania z urlopu wychowawczego, nie stanowią przeszkody dla uznania, iż zgodnie z utrwaloną i powszechną praktyką sądownictwa administracyjnego, korzystanie z urlopu wychowawczego nie stanowi niepodjęcia lub rezygnacji z zatrudnienia, przewidzianej w art. 17 ust. 1 u.ś.r. (zob. wyroki TK z: 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85; 12 lutego 2015 r., sygn. SK 14/12, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 15; 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU A/2018 r., poz. 2).

Tym samym zastosowana w sprawie skarżącej i kwestionowana w skardze konstytucyjnej norma wywodzona z art. 17 ust. 1 u.ś.r., zgodnie z którą korzystanie z urlopu wychowawczego nie jest równoznaczne z rezygnacją lub niepodjęciem zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, od której zależy nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, może podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

2.5. Analizując treść skargi, Trybunał zwrócił uwagę, że skarżąca jako podany związkowo przedmiot kontroli wskazała art. 3 pkt 22 u.ś.r., zawierający definicję pojęcia zatrudnienia lub pracy zarobkowej, jednak nie podniosła żadnych zarzutów co do jego treści. Zakwestionowana przez nią norma dotyczy określenia przez ustawodawcę rezygnacji lub niepodjęcia zatrudnienia jako przesłanki nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, co zostało wyrażone w art. 17 ust. 1 u.ś.r. i nieuwzględnienia w ramach tej przesłanki sytuacji matek przebywających na urlopie wychowawczym w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Skarżąca nie wskazała natomiast żadnych zastrzeżeń co do definicji „zatrudnienia lub pracy zarobkowej” i treści normatywnej art. 3 pkt 22 u.ś.r.

Zgodnie z art. 67 u.o.t.p.TK, Trybunał podczas orzekania jest związany zakresem zażalenia, przy czym zakres ten obejmuje zarówno wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, jak i sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją (wzorce kontroli). Jak jednak wynika z utrwalonego orzecznictwa trybunalskiego, związanie to należy rozumieć na tle ugruntowanej w europejskiej kulturze prawnej zasady *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (por. np. wyrok TK z 2 grudnia 2020 r., sygn. SK 9/17, OTK ZU A/2020, poz. 64). Rekonstrukcji zarzutu sformułowanego w skardze konstytucyjnej należy zatem dokonywać zarówno na podstawie jej *petitum*, jak i uzasadnienia, które stanowi część skargi.

W konsekwencji w odniesieniu do powołanego związkowo jako przedmiot kontroli art. 3 pkt 22 u.ś.r. Trybunał umorzył postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Przepis ten nie wyraża bowiem treści normatywnej, względem której skarżąca sformułowała zarzut niekonstytucyjności.

W związku z powyższym Trybunał uznał, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie jest art. 17 ust. 1 u.ś.r. w zakresie, w jakim stanowi, że korzystanie z urlopu wychowawczego nie stanowi niepodjęcia lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, które warunkują nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

3. Wzorce kontroli.

3.1. Wzorcami kontroli skarżąca uczyniła: „1. Prawo do opieki i ochrony życia rodzinnego (art. 18 w związku z art. 47 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji), 2. Prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych dla rodziny (art. 18 w związku z art. 71 ust. 1 zd. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji), 3. Prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych dla matki po urodzeniu dziecka (art. 18 w związku z art. 71 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji), 4. Prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji)”.

3.2. Jako główny wzorzec kontroli został wskazany art. 18 Konstytucji, statuujący zasadę opieki państwa nad małżeństwem i rodziną. Artykuł ten stanowi jedną z podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej i – jako norma programowa, nakładająca na podmioty publiczne obowiązki podejmowania określonych działań lub zaniechań w celu ochrony i opieki wartości wskazanych w tym przepisie – jest skierowana do ustawodawcy (zob. W. Borysiak, Komentarz do art. 18, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016). W orzecznictwie Trybunału wskazuje się, że art. 18 Konstytucji nie określa praw podmiotowych przysługujących indywidualnym obywatelom, w związku z czym nie może być podstawą skargi konstytucyjnej (zob. wyroki z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU 5/2000, poz. 144; 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03, OTK ZU 5A/2004, poz. 37; 10 marca 2015 r., sygn. P 38/12, OTK ZU 3A/2015, poz. 29). Zdaniem Trybunału, przepis ten może być jedynie w sposób pośredni źródłem wykładni i wzorcem oceny kwestionowanych przepisów procesowych w szczególnych, ściśle określonych sytuacjach normatywnych (zob. wyrok z 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09, OTK ZU 4A/2011, poz. 32). Skarżąca w uzasadnieniu skargi wskazała, że w konstruowaniu zarzutów powołała się na brzmienie art. 18 Konstytucji w związku z innymi regulacjami konstytucyjnymi, jak również że art. 18 Konstytucji określa kierunek wykładni pozostałych przepisów Konstytucji.

3.3. Wzorcem związkowym skarżąca uczyniła art. 47 Konstytucji, który w szczególny sposób odnosi się do życia rodzinnego, obejmującego relacje małżeńskie, pokrewieństwa i rodzicielstwa (zob. M. Wild, Komentarz do art. 47, [w:] *Konstytucja RP...*). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, ochronie podlegają w szczególności takie aspekty życia rodzinnego, jak trwałość rodziny i małżeństwa oparta o więzi uczuciowe i ekonomiczne, jakie łączą małżonków i innych członków rodziny oraz bliskich, wolność zawarcia małżeństwa oraz wyboru małżonka (zob. wyrok z 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, OTK ZU 1/1999, poz. 3). Ponadto „[p]aństwo powinno powstrzymać się więc od wkraczania w sferę życia rodzinnego obywateli oraz stworzyć odpowiednie mechanizmy wyłączające ingerencję osób trzecich w tę sferę. Zakaz tej ingerencji pozostaje w nierozdzielalnym związku z zakazem ingerencji w życie osobiste każdego człowieka, który to zakaz jest elementem ochrony prywatności” (wyrok z 21 stycznia 2014 r., sygn. SK 5/12, OTK ZU 1A/2014, poz. 2). Trybunał stanął na stanowisku, że art. 47 Konstytucji „pozostaje w ścisłym związku w szczególności z art. 18 Konstytucji i powinien być odczytywany w jego kontekście. W myśl art. 18 Konstytucji małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną prawną. Artykuł ten jest podstawą formułowania przez Trybunał konstytucyjnego prawa do prawnej ochrony życia rodzinnego obejmującego w szczególności odpowiednią ochronę małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa jako wartości o szczególnym znaczeniu dla społeczeństwa” (wyrok z 26 listopada 2013 r., sygn. P 33/12, OTK ZU 8/A/2013, poz. 123). Podobnie w doktrynie uznaje się, że „w praktyce działalności ustawodawczej, prawna ochrona «ustrojowej» roli rodziny skupiać się będzie na jej rozmaitych przywilejach w życiu społecznym, natomiast prawna ochrona «życia rodzinnego» polegać

będzie na budowaniu pewnych «barier prawnych», ograniczających ingerencję w tę sferę życia wszelkich czynników postronnych. Będąc jednym z przejawów życia prywatnego, «życie rodzinne» objęte jest powszechnie używanym określeniem «prawa do pozostawienia w spokoju» (P. Sarnecki, komentarz do art. 47, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016).

3.4. Wzorcem kontroli powołanym związkowo skarżąca uczyniła również art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, stanowiący *lex specialis* w stosunku do art. 18 Konstytucji, obejmujący instytucję rodziny ochroną państwa. Art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji przyznaje szczególną formę ochrony rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji społecznej. W orzecznictwie Trybunału generalnie przyjmuje się, że przepis ten stanowi co do zasady podstawę programową funkcjonowania państwa. Jednakże Trybunał stwierdzał, że art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej. Osobami, którym przysługuje prawo z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, są członkowie rodziny znajdujący się w trudnej sytuacji społecznej. Wynika to wprost z normy programowej, która nakazuje ustawodawcy uwzględniać dobro rodzin w trudnej sytuacji. Uwzględnianie nie może mieć formy jedynie deklaratoryjnej, musi być urzeczywistnione w efektywnie wykonywanych aktach normatywnych. Szczególna pomoc może obejmować zarówno sfery z zakresu mieszkalnictwa, zdrowia, ulg, jak i świadczeń, które są udzielane uprawnionym (dotyczy to również świadczenia pielęgnacyjnego). Trybunał, dokonując oceny pojęcia „trudnej sytuacji społecznej” w rozumieniu art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, musi zwrócić uwagę na aktualne problemy dotyczące funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Ma to na celu weryfikację aktualnych problemów społeczno-gospodarczych, których ciężar najczęściej ponoszą obywatele. Z art. 71 ust. 1 Konstytucji wynika również zakaz stanowienia takiego prawa, które osłabiałoby więzi rodzinne, czy wręcz wywoływało konflikt (por. wyroki TK z: 3 kwietnia 2019 r., sygn. SK 13/16, OTK ZU A/2019, poz. 14; 15 listopada 2017 r., sygn. SK 29/16, OTK ZU A/2017, poz. 75; 18 października 2017 r., sygn. K 27/15, OTK ZU A/2017, poz. 74; 22 listopada 2016 r., sygn. SK 2/16, OTK ZU A/2016, poz. 92; 30 września 2015 r., sygn. K 3/13, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 125; 10 marca 2015 r., sygn. P 38/12; 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112; 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 104; 8 lipca 2014 r., sygn. P 33/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 70; 13 maja 2014 r., sygn. SK 61/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 52; 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27/13, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 134; 20 grudnia 2012 r., sygn. K 28/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 137; 8 lipca 2025 r., sygn. SK 33/23).

3.5. Powołany związkowo art. 71 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że matka przed urodzeniem i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa. W doktrynie wskazuje się, że „[u]rodzenie dziecka jest więc centralnym punktem odniesienia, a tym samym art. 71 ust. 2 odnosi się zarówno do kobiety w okresie ciąży (...), jak i do kobiety w pierwszym okresie po urodzeniu dziecka. W okresie późniejszym dziecko jest chronione w ramach ochrony i pomocy rodzinie” (M. Derlatka, komentarz do art. 71, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016). Pomoc, o której mowa w art. 71 ust. 2 Konstytucji, ma mieć szczególny charakter. Takie określenie pomocy „wskazuje na konieczność podejmowania takich działań władz publicznych, które wykraczać będą poza normalny standard ochrony wolności i praw. Chodzi tu zatem o działania przewyższające ów zwykły poziom ochrony gwarantowanej konstytucyjnie” (wyrok z 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 76).

3.6. Jako wzorzec kontroli skarżąca powołała związkowo także art. 32 ust. 1 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę równości.

Konstytucyjna zasada równości polega na równym traktowaniu wszystkich podmiotów (adresatów norm prawnych) charakteryzujących się jednakową cechą wspólną, bez różnicowań dyskryminujących i faworyzujących. Dopuszczalne – a niekiedy konieczne – jest natomiast odmienne traktowanie przez prawo różnych podmiotów, które owej cechy wspólnej nie mają (zob. m.in. wyroki z: 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22; 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 49/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 56).

Podstawą rozstrzygania o zasadzie równości musi być zawsze ustalenie cechy relewantnej, która świadczy o występowaniu podmiotów o tożsamym charakterze. Odmienne potraktowanie przez ustawodawcę podmiotów znajdujących się w podobnych sytuacjach może wskazywać na ewentualne naruszenie zasady równości. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować racjonalne uzasadnienie. Muszą mieć:

- 1) charakter relewantny, tzn. istotny ze względu na cel danych regulacji, z którymi powinny pozostawać w bezpośrednim związku oraz służyć realizacji tego celu;
- 2) charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- 3) racjonalny związek z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych.

4. Umorzenie postępowania w zakresie badania zaskarżonego przepisu z art. 18, art. 47 i art. 71 ust. 2 Konstytucji.

Art. 18 Konstytucji, zgodnie z którym małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej, deklaruje ochronę małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa ze strony państwa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że art. 18 ustawy zasadniczej „wyraża podstawową zasadę ustroju państwa, która może być kwalifikowana jako norma programowa; zasada ta nakłada na państwo obowiązek opieki i ochrony małżeństwa, rodziny i rodzicielstwa, ale nie odpowiada temu prawo lub uprawnienie albo roszczenie do podjęcia przez państwo działań (pozytywnych) realizujących ten obowiązek ani tym bardziej do podjęcia przez państwo działań określonego rodzaju lub określonej treści, w szczególności ustanowienia przez władzę publiczną przepisów prawnych ustanawiających prawa socjalne. Z artykułu tego nie wynikają dla jednostek, a tym bardziej dla określonych w nim wspólnot (grup), tj. małżeństwa lub rodziny, żadne konstytucyjnie chronione prawa lub wolności” (wyrok o sygn. P 38/12). W związku z tym art. 18 Konstytucji nie może, co do zasady, stanowić samoistnego wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną (zob. wyroki z: 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08; 13 kwietnia 2011 r., sygn. SK 33/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 23; 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11; 22 listopada 2016 r., sygn. SK 2/16).

Zestawienie art. 17 ust. 1 u.ś.r. w kwestionowanym zakresie z powołanym związkowo jako wzorzec kontroli art. 47 Konstytucji wskazuje, że pomiędzy tymi przepisami brak jest związku normatywnego. Zaskarżona regulacja nie dotyczy bowiem relacji między małżonkami oraz osobami pozostającymi w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa, a więc życia rodzinnego, o którym mowa w art. 47 Konstytucji, ani żadnej z pozostałych wartości wymienionych w tym przepisie. Art. 17 ust. 1 u.ś.r. w zaskarżonym zakresie określa jedną z przesłanek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w postaci niepodjęcia lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przez opiekuna w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. W związku z powyższym, skoro zakresy normo-

wania zaskarżonej regulacji i art. 47 Konstytucji są rozłączne, nie jest możliwe przeprowadzenie badania hierarchicznej zgodności wynikających z nich norm. Należy zatem uznać, że art. 47 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli art. 17 ust. 1 u.ś.r. w kwestionowanym zakresie.

W odniesieniu do wskazanego związkowo art. 71 ust. 2 Konstytucji, Trybunał stwierdził, że przepis ten nie wyraża samodzielnego prawa podmiotowego nadającego się do bezpośredniego stosowania. Konstytucja przyznaje ustawodawcy swobodę w przyjmowaniu zróżnicowanych mechanizmów i rozwiązań dostosowanych do zmieniającej się sytuacji demograficznej, społecznej czy ekonomicznej, a przepisy nie przesądzają w żadnym razie o konkretnych formach ochrony i pomocy udzielanych matce (zob. wyrok o sygn. SK 33/09). Dopuszczalna jest przy tym dyferencjacja intensywności ochrony w obu okresach, a więc przed urodzeniem i po urodzeniu dziecka (*ibidem*). Trybunał wskazał, że ustawodawca jest zobowiązany zapewnić szczególny poziom ochrony dla matek przed urodzeniem dziecka oraz po porodzie (zob. wyrok o sygn. P 59/11). Również w doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że centralnym punktem odniesienia dla art. 71 ust. 2 Konstytucji jest urodzenie dziecka, w związku z czym przewiduje on wymóg szczególnej ochrony dla kobiety w okresie ciąży oraz w pierwszym okresie po urodzeniu dziecka (M. Derlatka, komentarz do art. 71, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. ...). W wyroku o sygn. SK 33/09 Trybunał wskazał na zasadnicze różnice pomiędzy urlopem macierzyńskim a urlopem wychowawczym w zakresie ich istoty i funkcji. W ocenie Trybunału, „[u]rlop wychowawczy, inaczej niż urlop macierzyński, nie przysługuje z mocy prawa, udziela się go na pisemny wniosek pracownika. Celem tego urlopu jest stworzenie pracownikowi korzystnych warunków do sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem w sytuacji, gdy trudne może okazać się połączenie obowiązków opiekuńczych z obowiązkami zawodowymi. Korzystanie z urlopu wychowawczego nie pozbawia pracownika możliwości podjęcia pracy u dotychczasowego lub innego pracodawcy albo rozpoczęcia innej działalności zarobkowej, a także nauki lub szkolenia. Jednak żadna z tych aktywności nie może wyłączać możliwości sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem (art. 186 i art. 186² kodeksu pracy)”. Tymczasem świadczenie pielęgnacyjne nie stanowi formy pomocy skierowanej do matek przed urodzeniem i po urodzeniu dziecka. Nie przysługuje z tytułu urodzenia dziecka lub opieki nad dzieckiem po porodzie, lecz z tytułu opieki nad niesamodzielnym, niepełnosprawnym członkiem rodziny.

W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że podnosząc zarzut naruszenia prawa do ochrony życia rodzinnego, skarżąca powołała wprawdzie wzorzec kontroli wyrażający konstytucyjne prawo podmiotowe, w postaci art. 47 Konstytucji, jednak przepis ten nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli art. 17 ust. 1 u.ś.r. w kwestionowanym zakresie, z uwagi na brak niezbędnego związku normatywnego. Normy wyrażającej konstytucyjne prawa lub wolności skarżąca nie wywiodła też z powołanych art. 18 i związkowo art. 71 ust. 2 Konstytucji, z których żaden nie wyraża samodzielnie publicznego prawa podmiotowego. Tym samym, w zakresie zarzutu niezgodności zaskarżonej regulacji z powołanym art. 18 Konstytucji w związku ze związkowo powołanymi wzorcami, skarga konstytucyjna nie spełnia wymogu wynikającego bezpośrednio z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, co przesądza o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej w tej części.

5. Analiza zgodności przedmiotu kontroli z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji formułuje prawo podmiotowe przez stwierdzenie, że rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej mają prawo

do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Szczególna pomoc wykracza ponad standardowe wsparcie ze strony państwa.

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

W wyroku z 18 marca 2025 r., sygn. SK 22/22 (OTK ZU A/2025, poz. 34), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jeżeli dana rodzina znajduje się w „trudnej sytuacji materialnej i społecznej”, to wówczas aktualizuje się obowiązek pomocy państwa. Pomoc ma mieć – jak wskazuje normodawca konstytucyjny – „szczególny” charakter. Szczególny charakter pomocy wskazuje na to, że nie może być to pomoc w zwykłym rozumieniu. Konieczność zastosowania szczególnej pomocy wynika z tego, że występują szczególne potrzeby. Trybunał w niniejszym orzeczeniu podzielił pogląd wyrażony w wyroku o sygn. SK 22/22, wedle którego „[z]asada szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej musi być więc każdorazowo odczytywana w powiązaniu z art. 30 Konstytucji, ustanawiającym określone minimum egzystencji, które państwo musi zagwarantować każdej rodzinie”.

Owa „szczególna pomoc” występuje także w innych przepisach rangi konstytucyjnej. Termin ten pojawia się w przepisach nakazujących państwu „szczególną opiekę zdrowotną” dzieciom, kobietom będącym w ciąży, osobom niepełnosprawnym oraz osobom w podeszłym wieku (art. 68 ust. 3 Konstytucji). Pojęcie „szczególnej pomocy”, o którym mowa była w wyżej wspomnianych artykułach, „należy rozumieć w sposób tożsamy na gruncie wszystkich powołanych przepisów konstytucyjnych. Wskazuje ono na konieczność podejmowania takich działań władz publicznych, które wykraczać będą poza normalny standard ochrony wolności i praw. Chodzi tu zatem o działania przewyższające ów zwykły poziom ochrony gwarantowanej konstytucyjnie” (wyrok o sygn. SK 22/22).

Wskazuje się, że „[i]stotą świadczenia pielęgnacyjnego jest pomoc osobom rezygnującym z zatrudnienia z uwagi na konieczność objęcia opieką niepełnosprawnego członka rodziny. (...) Państwo wspiera w ten sposób tych, którzy obejmując opieką osoby niepełnosprawne, przyjmują na siebie realizację obowiązków spoczywających na państwie” (B. Chłodziński, komentarz do art. 17, [w:] *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. P. Rączka, Warszawa 2021, s. 423). Inaczej mówiąc, świadczenie pielęgnacyjne jest ustawowym urzeczywistnieniem szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji, o której mowa w art. 71 ust. 1 Konstytucji. Samo 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 TK z 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07, OTK ZU 6/A/2008, poz. 107; zob. również wyrok z 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109). Należy przy tym podkreślić, że niezależnie od kompensacyjnej funkcji świadczenia pielęgnacyjnego, jego beneficjentem jest cała rodzina, w szczególności zaś jej niepełnosprawny członek mający zapewnioną opiekę osoby najbliższej.

W wyroku z 26 czerwca 2019 r. (sygn. SK 2/17, OTK ZU A/2019, poz. 36) Trybunał stwierdził, że „[s]zczególna pomoc obejmuje działania przewyższające zwykły poziom ochrony gwarantowanej konstytucyjnie. Posłużenie się terminem «szczególny» odczytywać należy jako skierowany w stosunku do władzy publicznej nakaz bardziej intensywnego traktowania pewnej grupy podmiotów z uwagi na sytuację faktyczną, w jakiej się znajdują, to

jest wykraczającego poza zakres zwykłego uwzględniania potrzeb tych podmiotów (zob. wyrok TK z 8 lipca 2014 r., sygn. P 33/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 70). Poza tym, na co również Trybunał zwracał już uwagę, „rodzina, której członek został dotknięty niepełnosprawnością i wymaga opieki ze strony innego członka rodziny, zmuszonego z tego powodu do rezygnacji z zatrudnienia, potrzebuje szczególnej pomocy ze strony państwa» (sygn. P 33/13)”. W wyroku o sygn. P 38/12 TK wskazał, że „Artykuł 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji ma bardziej skonkretyzowaną, odpowiadającą strukturze prawa podmiotowego publicznego, treść: rodzina (znajdująca się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej) ma prawo do działania państwa, polegającego na udzielaniu lub zapewnieniu udzielenia (szczególnej) pomocy. Zakres swobody ustawodawcy jest w tym wypadku węższy, bowiem Konstytucja precyzuje cechy podmiotu uprawnionego, którą jest rodzina znajdującą się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietna i niepełna, oraz definiuje treść działania Państwa na rzecz rodziny, którą stanowi «szczególna pomoc». Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 76, określenie to należy rozumieć w sposób tożsamy na gruncie wszystkich powołanych przepisów konstytucyjnych. Wskazuje ono na «konieczność podejmowania takich działań władz publicznych, które wykraczać będą poza normalny standard ochrony wolności i praw. Chodzi tu zatem o działania przewyższające ów zwykły poziom ochrony gwarantowanej konstytucyjnie. Posłużenie się terminem „szczególny” odczytywać należy jako skierowany w stosunku do władzy publicznej nakaz bardziej intensywnego traktowania pewnej grupy podmiotów z uwagi na sytuację faktyczną, w jakiej się znajdują» (wyrok z 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11), to jest wykraczającego poza zakres «zwykłego» uwzględniania potrzeb tych podmiotów (zob. wyroki: z 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05 i z 8 maja 2001 r., sygn. P 15/00). «Szczególna pomoc» ma niewątpliwie wymiar konkretny i możliwe jest ustalenie, czy ustawodawca wyposażył organy władzy publicznej w środki prawne umożliwiające jej świadczenie. Jednocześnie Trybunał podkreślił, że regulacja konstytucyjna nie zwalnia rodziny z odpowiedzialności za swoje utrzymanie, a członków rodziny z obowiązków alimentacyjnych, co wynika wprost z zasady subsydiarności, wyrażonej między innymi w preambule. «Konstytucja zakazuje bowiem zwalniania członków rodziny z ciążących na nich obowiązków alimentacyjnych poprzez kreowanie konkurencyjnego systemu zasiłków rodzinnych» (wyrok o sygn. P 3/05)”.

W orzecznictwie Trybunału wskazuje się, że „[s]karżąca sprawuje opiekę nad niepełnosprawną od urodzenia córką, dba o wychowanie i utrzymanie dziecka, co skutkuje trudną sytuacją materialną i społeczną całej rodziny. To zaś warunkuje zaktualizowanie się jej uprawnienia do korzystania z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji jako przynależnego prawa podmiotowego, polegającego na oczekiwaniu od władz publicznych zapewnienia szczególnej opieki. Podkreślić trzeba, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie zwracał uwagę, iż prawa wyrażonego w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji mogą dochodzić członkowie rodziny będącej jego beneficjentem, w szczególności zaś jedno z rodziców lub opiekun prawny dziecka (zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08)” (wyrok o sygn. SK 2/17).

Dlatego też należy uznać, że uzależnienie przez ustawodawcę przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od dodatkowego wymogu ustania stosunku pracy i brak przyznania ochrony matce opiekującej się niepełnosprawnym dzieckiem podczas urlopu wychowawczego pozostaje w sprzeczności z wymogiem szczególnej ochrony.

5.2. Zasada równości w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego.

W utrwalonym już orzecznictwie Trybunału art. 32 ust. 1 Konstytucji należy rozpatrywać pod względem charakterystycznych, relewantnych cech adresatów norm prawnych. Jeżeli cecha relewantna występuje w stopniu istotnym dla danej sprawy, to wówczas podmioty, których ona dotyczy, powinny być traktowane w sposób podobny. Podobny sposób trak-

towania znaczy tyle, co powstrzymywanie się od nieuzasadnionego faworyzowania lub dyskryminowania określonych, podobnych grup podmiotów. Dotyczy to zarówno obowiązków, jak i uprawnień. Trybunał wprost stwierdzał, że „[d]opiero jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości, co należy ocenić przez pryzmat przyjętego przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania” (wyrok z 18 października 2023 r., sygn. SK 23/19, OTK ZU A/2023, poz. 88).

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

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

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

W wyroku o sygn. SK 2/17 Trybunał stwierdził, że „[c]echą istotną pozwalającą na wyróżnienie kategorii podmiotów, do których należy odnosić gwarancję równego traktowania w niniejszej sprawie, jest fakt sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną i niewykonywanie z tego względu pracy zarobkowej. Oznacza to, że istotą tożsamej sytuacji osób sprawujących opiekę jest ich dobrowolna rezygnacja z możliwej do wykonywania przez nie pracy zarobkowej. Ustalenie tej okoliczności wymaga natomiast wykazania, że osoba mająca ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy w ogóle może podejmować pracę zarobkową, a co za tym idzie, zrezygnować z niej na rzecz opieki nad osobą niepełnosprawną”.

Rację ma zatem skarżąca, twierdząc, że „[s]ytuacja faktyczna oraz prawna matek, które rozwiązały stosunki pracy oraz takich, które przebywają na urloпах wychowawczych, wskazuje na podobieństwo ich sytuacji. Jakkolwiek nie są to sytuacje identyczne, tak z punktu widzenia celów świadczenia pielęgnacyjnego mogą być uznane za podobne. Urlop wychowawczy powoduje brak prawa do wynagrodzenia z uwagi na opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem w analogiczny sposób jak przy definitywnym rozwiązaniu stosunku pracy” (skarga konstytucyjna, s. 16).

Trybunał Konstytucyjny wskazał już, że: „[z]asadniczym celem świadczenia pielęgnacyjnego jest «częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku lub niepełnosprawnej osobie dorosłej» (...). W istocie jest to świadczenie, które ma zabezpieczyć egzystencję osób niepełnosprawnych przez wspieranie tych, którzy opiekują się nimi” (wyrok o sygn. SK 7/11).

W świetle tych okoliczności wyłączenie przez ustawodawcę możliwości uzyskania przez matkę przebywającą na urlopie wychowawczym świadczenia pielęgnacyjnego oraz pozbawienie w tym zakresie niepełnosprawnego członka rodziny pomocy socjalnej stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione różnicowanie. Brak jest zatem podstaw do wykluczenia z pobierania świadczenia pielęgnacyjnego osób, które przebywają na urlopie wychowawczym.

Zróżnicowanie sytuacji matki, która przebywa na urlopie wychowawczym oraz matki, która rozwiązała umowę o pracę, stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione różnicowanie.

Dochodzi w ten sposób do obarczenia rodziny osoby niepełnosprawnej kosztami związanymi z opieką oraz pozbawienia w tym zakresie niepełnosprawnego członka rodziny pomocy socjalnej, mimo to, że w sytuacji skorzystania przez matkę z urlopu wychowawczego cele świadczenia pielęgnacyjnego w isocie zostaną spełnione.

Brak obowiązku świadczenia pracy podczas urlopu wychowawczego (przy równoczesnym braku podstaw prawnych pracodawcy do zmuszenia matki do powrotu do pracy – z wyjątkiem zaprzestania sprawowania opieki nad dzieckiem) pozwoli na osobistą i stałą opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem.

Skoro matka wywiązuje się ze swych obowiązków moralnych i prawnych wobec niepełnosprawnego dziecka i wymaga to od niej rezygnacji z aktywności zawodowej, to powinna ona w tych działaniach otrzymać odpowiednie wsparcie państwa. Wybranie z kręgu osób faktycznie opiekujących się dzieckiem w sposób zgodny z wymaganiami stawianymi przez art. 17 ust. 1 u.ś.r. jedynie tych matek, które rozwiązały stosunek pracy i przyznanie wyłącznie im prawa do świadczenia pielęgnacyjnego narusza konstytucyjną zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Tym samym wprowadzenie samej formalnej przesłanki, jeżeli nie jest adekwatnie uzasadniona i proporcjonalna, prowadziło w tej sprawie do niekonstytucyjności zaskarżonej normy.

Mając powyższe na względzie, Trybunał orzekł, że art. 17 ust. 1 u.ś.r., w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r., w zakresie, w jakim wyłącza prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej wobec osoby przebywającej na urlopie wychowawczym i sprawującej opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6. Skutki wyroku.

Niniejszy wyrok oznacza, że osoba, która przebywała na urlopie wychowawczym i złożyła wniosek o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego do 31 grudnia 2023 r. (niezależnie od tego, jak wniosek ten został rozstrzygnięty), zachowuje prawo ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne według przepisów ustawy o świadczeniach w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r. Natomiast dla skarżącej niniejszy wyrok z mocy art. 190 ust. 4 Konstytucji stanowi podstawę do wznowienia właściwego postępowania.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.