



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 9 kwietnia 2026 r.

Pozycja 31

WYROK

z dnia 25 marca 2026 r.

Sygn. akt SK 18/22

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jakub Stelina – przewodniczący
Wojciech Sych – sprawozdawca
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki,

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 25 marca 2026 r., skargi konstytucyjnej T.L. o zbadanie zgodności:

art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111) w zakresie, w jakim „uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od przesłanki w postaci rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, rozumianej w ten sposób[,] iż osoba sprawująca opiekę, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie tracąc prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, nie może podjąć zatrudnienia ani pracy zarobkowej w jakimkolwiek zakresie, nie[z]ależnie od wymiaru czasowego ani wymiaru dochodowego”, z art. 65 ust. 1 Konstytucji,

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, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r., w zakresie, w jakim uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od niepodejmowania lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 28 sierpnia 2020 r. (data nadania), uzupełnionej pismem procesowym z 29 marca 2021 r. (data nadania), T.L. (dalej: skarżący) wystąpił w imieniu własnym o zbadanie zgodności art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111, ze zm.; dalej: u.ś.r.) w zakresie, w jakim „uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od przesłanki w postaci rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, rozumianej w ten sposób[,] iż osoba sprawująca opiekę, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie tracąc prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, nie może podjąć zatrudnienia ani pracy zarobkowej w jakimkolwiek zakresie, nie[z]ależnie od wymiaru czasowego ani wymiaru dochodowego”, z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga została sformułowana na tle następującego stanu faktycznego:

Skarżący jest radcą prawnym. Sprawuje opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem. W związku z tym ubiegał się o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r. Skarżący przed złożeniem wniosku o świadczenie pielęgnacyjne zrezygnował z zatrudnienia w ramach umowy o pracę. W zakresie, w jakim „było to możliwe do pogodzenia ze sprawowaniem opieki, (...) wykonywał natomiast inną pracę zarobkową – świadczył usług[i] na podstawie umowy zlecenia wykonywanej w miejscu swojego zamieszkania (...) w mocno ograniczonym wymiarze czasowym, [wobec czego o]trzymywane z tego tytułu wynagrodzenie (...) było również mocno ograniczone” (skarga, s. 3).

Decyzją właściwego organu odmówiono skarżącemu przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z powodu niespełnienia przesłanki rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez samorządowe kolegium odwoławcze. Skarżący złożył skargę na to rozstrzygnięcie do wojewódzkiego sądu administracyjnego, która została oddalona. W uzasadnieniu wyroku sąd wskazał, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, przesłanka rezygnacji z zatrudnienia oznacza bezwzględny zakaz wykonywania jakiegokolwiek pracy. Następnie Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną skarżącego, a w uzasadnieniu zazaczył, że na gruncie art. 17 ust. 1 u.ś.r. ustawodawca nie dopuścił możliwości pozostawiania opiekuna w jakimkolwiek stosunku zatrudnienia lub stosunku prawnym dotyczącym innej pracy zarobkowej, gdyż podstawowym wymogiem uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego jest sprawowanie stałej, ciągłej opieki wykluczającej podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

Wyrok ten został wskazany przez skarżącego jako ostateczne rozstrzygnięcie o jego konstytucyjnych prawach i wolnościach.

1.2. W ocenie skarżącego, konstytucyjna wolność pracy została wobec niego naruszona przez „określenie zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego w sposób prowadzący do sytuacji, w której skarżący, podejmując opiekę nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji, a przez to tracąc faktyczną możliwość zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej w standardowym wymiarze czasu pracy i mając faktyczną możliwość wykonywania pracy lub innej pracy zarobkowej jedynie w bardzo ograniczonym wymiarze czasu pracy, został postawiony w sytuacji, w której: a) mógł otrzymać świadczenie pielęgnacyjne, jednakże z uwagi na treść art. 17 ust. 1 [u.ś.r] musiałby całkowicie zrezygnować z jakiegokolwiek

pracy zawodowej, choćby w najbardziej ograniczonym zakresie i wymiarze czasowym, b) mógł kontynuować aktywność zawodową, jednakże z uwagi na faktyczne ograniczenia wynikające z konieczności sprawowania stałej i długotrwałej opieki, jego praca zawodowa mogła być prowadzona jedynie w bardzo ograniczonym zakresie i wymiarze czasowym, przez co prowadziła do uzyskiwania bardzo ograniczonych dochodów. W konsekwencji, wykonywana w tych warunkach praca, pozbawiona została swej funkcji dochodowej, bowiem bardziej ekonomicznym rozwiązaniem byłoby niewykonywanie pracy w żadnym zakresie i otrzymywanie świadczenia pielęgnacyjnego” (pismo procesowe z 29 marca 2021 r., s. 2). Zdaniem skarżącego, konstytucyjna wolność pracy opiekunów osób niepełnosprawnych ma zatem charakter fikcyjny. Formalnie bowiem opiekunom osób niepełnosprawnych uprawnionym do świadczenia pielęgnacyjnego przysługuje wolność pracy i mogą podejmować dowolne zatrudnienie, które są w stanie pogodzić ze sprawowaną opieką nad niepełnosprawnym dzieckiem. W praktyce jednak wykonywanie przez nich pracy w pełnym wymiarze czasu jest niemożliwe z uwagi na sprawowanie opieki, podjęcie zaś zatrudnienia w bardzo ograniczonym wymiarze, który umożliwi sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, powoduje, że wykonywana praca pozbawiona zostaje funkcji dochodowej. Wykonywanie pracy w częściowym wymiarze jest w związku z tym nieuzasadnione ekonomicznie, gdyż dochód z takiej pracy, mając na uwadze utratę świadczenia pielęgnacyjnego, pozbawia pracę jednej z jej podstawowych funkcji – ekonomicznej (zarobkowej). Skarżący skonkludował, że „[w] wyniku zastosowanego przez ustawodawcę przymusu ekonomicznego (odebrania świadczenia pielęgnacyjnego [...]), przy uwzględnieniu braku możliwości uzyskania wyższego dochodu z uwagi na konieczność sprawowania opieki, opiekunowie osób niepełnosprawnych na wiele lat, a czasem i na całe życie są zmuszeni do całkowitej rezygnacji z wolności pracy, a przez to czerpania korzyści z dochodowych, społecznych i psychologicznych funkcji pracy” (pismo procesowe z 29 marca 2021 r., s. 6).

2. W postanowieniu z 17 czerwca 2021 r., sygn. Ts 126/20 (OTK ZU B/2022, poz. 60), Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Skarżący złożył zażalenie na to rozstrzygnięcie, które zostało uwzględnione przez Trybunał w postanowieniu z 1 lutego 2022 r. (OTK ZU B/2022, poz. 61).

3. W piśmie z 21 marca 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) zgłosił udział w postępowaniu i wniósł o stwierdzenie, że art. 17 ust. 1 u.ś.r. w zakresie, w jakim uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jest niezgodny z art. 69 i art. 71 ust. 1 w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji. W piśmie z 17 maja 2022 r. Rzecznik uzasadnił swoje stanowisko.

3.1. Rzecznik wyjaśnił, że powołał art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji, „precyzując wzorzec konstytucyjny wskazany przez skarżącego” (pismo z 17 maja 2022 r., s. 2).

3.2. Rzecznik, po zaprezentowaniu istoty świadczenia pielęgnacyjnego, zwrócił uwagę, że pogląd, zgodnie z którym jest nią częściowe zrekompensowanie opiekunowi strat finansowych spowodowanych niemożnością podjęcia pracy lub rezygnacji z niej w związku z koniecznością opieki nad osobą niepełnosprawną, jest mylący. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, beneficjentem świadczenia pielęgnacyjnego jest cała rodzina, w szczególności jej niepełnosprawny członek, mający zapewnioną opiekę osoby najbliższej. W związku z tym, zdaniem Rzecznika, możliwa jest ocena regulacji prawnej zawartej w art. 17 ust. 1 u.ś.r. z art. 69 Konstytucji, stanowiącym o pomocy adresowanej do osób niepełnosprawnych.

Uzasadniając niezgodność art. 17 ust. 1 u.ś.r. z art. 69 Konstytucji, Rzecznik wskazał, że wzorzec ten nakłada na ustawodawcę obowiązek stworzenia efektywnego mechanizmu pomocy w zabezpieczeniu egzystencji osób niepełnosprawnych. „Konstrukcja świadczenia pielęgnacyjnego, oparta na ryzyku niemożności świadczenia pracy z powodu konieczności sprawowania opieki i pielęgnacji nad osobą zależną, nie może być uznana za dopełnienie obowiązku stworzenia rozwiązania wystarczającego w świetle wymogów wynikających z tego standardu konstytucyjnego” (pismo z 17 maja 2022 r., s. 13). W ocenie Rzecznika, konstrukcja art. 17 ust. 1 u.ś.r. sprawia, że formalnie mamy do czynienia z ochroną opiekuna na wypadek ryzyka braku możliwości podejmowania aktywności zawodowej, nie zaś z ochroną osoby niepełnosprawnej z tytułu ryzyka niesamodzielności. Uniemożliwia to ukształtowanie efektywnego systemu pomocy osobom niepełnosprawnym opartego o kryterium potrzeb, które to kryterium powinno stanowić podstawę uzyskania dostępu do świadczeń.

3.3. Art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji (wzorzec ten został doprecyzowany przez Rzecznika w piśmie z 17 maja 2022 r., s. 14) przyznaje rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Do kręgu podmiotów uprawnionych do szczególnej pomocy państwa należy rodzina, której członek został dotknięty niepełnosprawnością i wymaga opieki ze strony innego członka rodziny, który z tego powodu został zmuszony do rezygnacji z zatrudnienia.

W ocenie Rzecznika, „[u]zależnienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od niepodjęcia zatrudnienia powoduje, że ze szczególnej pomocy, o jakiej mowa [w] art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji wykluczone są rodziny, w których żyją osoby niepełnosprawne, a ich opiekunowie nieformalni, zmagając się z problemami niesamodzielności w rodzinie, łączą aktywność zawodową ze sprawowaniem opieki. Rodziny takie nie korzystają z żadnego realnego wsparcia ze strony państwa (władzy publicznej)” (pismo z 17 maja 2022 r., s. 18). Jego zdaniem, z perspektywy uprawnień osób niepełnosprawnych oraz ich rodzin do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, aktywność zawodowa członków rodzin nie powinna mieć rozstrzygającego znaczenia.

3.4. Oceniając zgodność zaskarżonej regulacji z przywołanym pomocniczo art. 65 ust. 1 Konstytucji, Rzecznik wskazał, że na tle art. 17 ust. 1 u.ś.r. w zakwestionowanym zakresie ustawodawca nie dopuszcza możliwości pozostawania opiekuna w jakimkolwiek stosunku zatrudnienia (lub stosunku prawnym dotyczącym innej pracy zarobkowej). Ograniczenie wolności pracy opiekunów osób niepełnosprawnych wynikające z art. 17 ust. 1 u.ś.r. należy ocenić z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie Rzecznika, ograniczenie to nie ma charakteru proporcjonalnego. Bezwzględny zakaz zatrudnienia jako warunek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego „nie znajduje obecnie wystarczającego uzasadnienia, uwzględniając realia i dynamiczne przemiany dotyczące warunków świadczenia pracy zarobkowej, w szczególności rozwój nowoczesnych technologii, umożliwiających wykonywanie pracy z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość oraz możliwości powstałe dzięki stosowaniu w coraz szerszym zakresie elastycznej organizacji pracy, umożliwiającej swobodne dostosowanie czasu i miejsca pracy do działań opiekuńczych” (pismo procesowe z 17 maja 2022 r., s. 21). Rzecznik zwrócił także uwagę na negatywne skutki długotrwałego pozostawania opiekunów osób niepełnosprawnych poza rynkiem pracy, mogącego prowadzić do ich całkowitego wykluczenia zawodowego i społecznego. W konkluzji Rzecznik stwierdził, że przesłanka braku zatrudnienia opiekuna przy ubieganiu się o prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przekracza zakres proporcjonalności niezbędny dla ochrony wolności pracy.

4. W piśmie z 19 września 2022 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji

i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

4.1. W uzasadnieniu Prokurator Generalny szczegółowo przedstawił wymogi formalne skargi konstytucyjnej i ich interpretację w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zanalizował także przepis będący przedmiotem kontroli oraz wskazany przez skarżącego konstytucyjny wzorzec, powołując stosowne orzecznictwo i poglądy przedstawicieli doktryny.

4.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zestawienie art. 17 ust. 1 u.ś.r. z art. 65 ust. 1 Konstytucji wskazuje, że pomiędzy tymi przepisami nie ma związku normatywnego, gdyż zaskarżony przepis nie zawiera regulacji dotyczących zakazu lub nakazu wyboru i wykonywania zawodu lub wyboru miejsca pracy w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału. Art. 17 ust. 1 u.ś.r. w zaskarżonym zakresie określa jedną z przesłanek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i „nie można (...) [z niego] wyprowadzić jakiegokolwiek normy odnoszącej się do dostępu lub zasad wykonywania zawodu czy też sytuacji prawnej opiekuna jako osoby wykonującej zawód ani uprawnień lub obowiązków opiekuna związanych z wykonywaniem pracy zarobkowej. Kwestionowana regulacja odnosi się do opiekuna jako osoby ubiegającej się o świadczenie pielęgnacyjne, a nie jako osoby wykonującej zawód” (uzasadnienie stanowiska, s. 14). Prokurator Generalny przyznał, że „[w]ynikająca z art. 17 ust. 1 u.ś.r. niemożność jednoczesnego pobierania świadczenia pielęgnacyjnego i uzyskiwania dochodu z pracy zarobkowej w jakimkolwiek wymiarze jest niewątpliwie czynnikiem oddziałującym na decyzje opiekuna o podjęciu lub kontynuowaniu zatrudnienia w sytuacji, gdy pomoc innej osoby w sprawowaniu opieki nad niepełnosprawnym podopiecznym pozwala mu na wykonywanie pracy zarobkowej w ograniczonym wymiarze. Tego rodzaju pośrednie oddziaływanie ekonomiczne w ramach dokonywanego przez opiekuna własnego rachunku opłacalności i oceny preferencji nie ma jednak charakteru prawnej ingerencji w konstytucyjną wolność pracy wynikającą z art. 65 ust. 1 Konstytucji” (uzasadnienie stanowiska, s. 15).

W związku z powyższym, zdaniem Prokuratora Generalnego, należy uznać, że wydanie wyroku jest niedopuszczalne, gdyż art. 65 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli względem art. 17 ust. 1 u.ś.r., a skarżący nie powołał, poza tym przepisem, innych wzorców kontroli.

4.3. Prokurator Generalny odniósł się także do stanowiska Rzecznika, w którym wskazane zostały wzorce kontroli niepowołane przez skarżącego. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator uznał, że wbrew twierdzeniom Rzecznika, nie jest to sprecyzowanie wzorca kontroli, lecz nieuprawnione rozszerzenie zakresu skargi konstytucyjnej i powinno zostać pozostawione przez Trybunał bez rozpoznania.

5. W piśmie z 7 listopada 2022 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentowany przez swego Marszałka, wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ocenie Sejmu, art. 65 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli do oceny przepisu określającego przesłanki otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego. Powołując orzecznictwo Trybunału, Sejm wskazał, że właściwym wzorcem kontroli świadczeń wypłacanych rodzinie, w tym rodzinom z niepełnosprawnym dzieckiem, jest art. 71 ust. 1 Konstytucji. Skarżący jednakże ani w skardze konstytucyjnej, ani w piśmie procesowym uzupełniającym jej zarzuty, nie wskazał tego przepisu jako wzorca kontroli. Powołał zaś art. 65 ust. 1 Konstytucji, który w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału nie stanowił konstytucyjnego punktu odniesienia do oceny świadczeń socjalnych, w tym świadczenia pielęgnacyjnego. Art. 65 ust. 1 Konstytucji zawiera regulację tzw. wolności pracy, obejmującej prawo do wyboru

i wykonywania zawodu, prawo do wyboru miejsca pracy i prawo do ochrony przed pracą przymusową. Tymczasem zakwestionowany art. 17 ust. 1 u.ś.r. dotyczy prawa do pomocy ze strony państwa dla osoby zdolnej do pracy, lecz niezatrudnionej i niewykonywającej innej pracy zarobkowej z powodu konieczności sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem w sytuacji, gdy na osobie tej ciąży obowiązek alimentacyjny wobec dziecka. Świadczenie pielęgnacyjne, o którym mowa w tym przepisie, jest rekompensatą za rezygnację z pracy z uwagi na konieczność opieki nad osobą bliską, która jej wymaga i stanowi ekwiwalent zarobków za pracę. Art. 17 ust. 1 u.ś.r. nie dotyczy zatem, w ocenie Sejmu, żadnego aspektu wolności wykonywania zawodu, w tym zawodu radcy prawnego, który wykonuje skarżący. Nie określa dostępu do określonego zawodu, zasad jego wykonywania ani sposobu i form zaprzestania wykonywania zawodu. Nie miał także wpływu na wykonywanie zawodu radcy prawnego przez skarżącego ani na treść i ważność umów zawieranych przez niego jako radcę prawnego ze swoimi klientami. Sejm podkreślił, że skarżący nie utracił statusu radcy prawnego, gdyż pobieranie świadczenia pielęgnacyjnego nie wpływa na ten status. Rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, o której mowa w tym przepisie, „jest skutkiem trudnej sytuacji życiowej, w której znalazł się skarżący” (uzasadnienie stanowiska, s. 17 i 18). „A zatem rezygnacja z pracy (...) jest podyktowana okolicznościami faktycznymi. Nie jest efektem lub skutkiem obowiązywania zaskarżonego przepisu” (*ibidem*).

W konkluzji Sejm stwierdził, że „poza sferą regulacji art. 17 ust. 1 u.ś.r. leży prawny obowiązek rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej opiekuna, który sprawuje opiekę nad chorym dzieckiem” (*ibidem*). *Ratio legis* kwestionowanej regulacji nie zmierza do ograniczenia któregośkolwiek z elementów wolności pracy, tym samym nie może być ona poddana kontroli według wzorca konstytucyjnego, którym jest art. 65 ust. 1 Konstytucji.

II

Na podstawie 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 Konstytucyjny, po zapoznaniu się z pisemnymi stanowiskami uczestników postępowania oraz pozostałymi dowodami zgromadzonymi w sprawie, stwierdziwszy, że stanowią one wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia, postanowił rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Będący przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111; obecnie: Dz. U. z 2025 r. poz. 1208, ze zm.; dalej: u.ś.r.), w brzmieniu zakwestionowanym w skardze konstytucyjnej stanowił: „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 długo-

trwałej 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”.

1.1. Skarżący zakwestionował jedną z przesłanek warunkujących nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, tj. konieczność rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą, o której mowa w art. 17 ust. 1 *in fine* u.ś.r. Przesłanka ta utraciła moc obowiązującą 1 stycznia 2024 r. wraz z wejściem w życie nowelizacji art. 17 ust. 1 u.ś.r. dokonanej przez ustawę z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz. U. poz. 1429, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniu wspierającym, zob. art. 43 pkt 4 lit. a). Zmieniła się w związku z tym nazwa świadczenia z dotychczasowego „świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” na „świadczenie pielęgnacyjne”. Kwestionowany przepis został znowelizowany także w innych zakresach, m.in. zmienił się krąg podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, jednak są to zmiany pozostające poza zakresem zaskarżenia w niniejszej sprawie. Dla porządku należy zatem odnotować, że od 1 stycznia 2024 r. art. 17 ust. 1 u.ś.r. ma następujące brzmienie: „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 2023 r. poz. 2809 oraz z 2025 r. poz. 897) 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 współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji”.

W stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2024 r. opiekun osoby niepełnosprawnej może zatem – co do zasady – pracować i jednocześnie pobierać świadczenie pielęgnacyjne z tytułu opieki nad osobą niepełnosprawną – o ile zostaną spełnione inne przesłanki warunkujące nabycie tego prawa.

1.2. Powyżej przedstawiona okoliczność wymaga oceny z perspektywy obligatoryjnej przesłanki umorzenia postępowania określonej w 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), tj. utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Przypomnieć bowiem należy, że w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną na każdym etapie – aż do wydania orzeczenia kończącego postępowanie – Trybunał Konstytucyjny bada, czy nie zachodzi którakolwiek z ujemnych przesłanek procesowych, pociągająca za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej, wniosku lub pytania prawnego. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności (zob. np. postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29 i powołane tam orzecznictwo). Podkreślić również należy, że Trybunał nie jest związany postanowieniem o nadaniu skardze dalszego biegu wydanym na etapie wstępnej kontroli (zob. np. wyrok pełnego składu TK z 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16,

OTK ZU A/2019, poz. 53 oraz postanowienie TK z 17 października 2023 r., sygn. SK 27/22, OTK ZU A/2023, poz. 77 i powołane tam orzecznictwo).

Utrata mocy obowiązującej przez zakwestionowany przepis przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał – co do zasady – pociąga za sobą konieczność umorzenia postępowania. W odniesieniu do postępowań zainicjowanych skargą konstytucyjną ustawodawca uczynił jednak wyjątek, stanowiąc w art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK, że Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny, o której mowa w art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK, jeżeli wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności skarżącego. Trybunał w obecnym składzie przychyliła się do poglądu wyrażonego przez Trybunał w wyroku z 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15 (OTK ZU A/2017, poz. 51), zgodnie z którym „nie jest tak, iżby zainicjowanie postępowania w sprawie kontroli konstytucyjnej w trybie skargi konstytucyjnej w odniesieniu do przepisu, który przed wydaniem wyroku Trybunału utracił moc obowiązującą (został zmieniony albo uchylony) było równoznaczne z zaistnieniem sytuacji, o której jest mowa w art. 59 ust. 3 uotpTK. W kontekście art. 59 ust. 3 uotpTK podkreślenia wymaga, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – utrwalonym na gruncie art. 39 ust. 3 ustawy [z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.], stanowiącego odpowiednik obowiązującej regulacji – przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy kwestionowanym uregulowaniem a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki: – po pierwsze – przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych; – po drugie – nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą; – po trzecie – ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej” (zob. także wyrok TK z 29 kwietnia 2020 r., sygn. SK 24/19, OTK ZU A/2020, poz. 19).

W niniejszej sprawie Trybunał ocenił, że zostały spełnione warunki, o których stanowi art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK, pozwalające na kontynuację postępowania w przedmiocie kontroli zgodności z Konstytucją art. 17 ust. 1 u.ś.r., pomimo utraty mocy obowiązującej jego dotychczasowego brzmienia, zakwestionowanego w skardze. Zaskarżona regulacja dotyczy bowiem konstytucyjnych praw i wolności skarżącego, a jej uchylenie nie wpłynęło na zmianę jego sytuacji prawnej.

Ponadto, na mocy art. 63 ust. 1 ustawy o świadczeniu wspierającym, w sprawach o świadczenie pielęgnacyjne i specjalny zasiłek opiekuńczy, o których mowa w u.ś.r. w brzmieniu dotychczasowym, do których prawo powstało do 31 grudnia 2023 r., stosuje się przepisy dotychczasowe. W związku z powyższym norma zakwestionowana w niniejszej sprawie nie utraciła mocy obowiązującej, pomimo jej formalnego uchylenia. Skarżący nabył prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przed wejściem w życie nowelizacji u.ś.r., w związku z czym, na mocy art. 63 ust. 1 ustawy o świadczeniu wspierającym, zastosowanie w jego sprawie ma art. 17 ust. 1 u.ś.r. w brzmieniu sprzed nowelizacji. Powyższa konkluzja odnosi się do wszystkich opiekunów osób niepełnosprawnych, którym świadczenie pielęgnacyjne przyznano przed 1 stycznia 2024 r. Nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na nowych zasadach – tj. z możliwością łączenia pracy zarobkowej z opieką nad osobą niepełnosprawną – wymagało zatem złożenia stosownego wniosku od 1 stycznia 2024 r. Z treści przepisu przejściowego wynika zatem, że art. 17 ust. 1 u.ś.r., na podstawie którego odmówiono skarżącemu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na brak rezygnacji z pracy zarobkowej, może być nadal stosowany, co znaczy, że nie utracił on mocy obowiązującej w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału i jako taki może być przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu.

Z tych względów w niniejszej sprawie nie ziszcila się przesłanka umorzenia postępowania, o której mowa w art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK.

1.3. Odnosząc się do zakresu zaskarżenia, Trybunał wskazał, że kwestionowana przesłanka dotyczy, po pierwsze, zarówno rezygnacji, jak i niepodejmowania jakiegokolwiek aktywności zawodowej oraz po drugie, obejmuje zarówno stosunek pracy z tytułu zatrudnienia, jak i każdą inną pracę zarobkową. W sprawie skarżącego chodziło o konieczność rezygnacji z innej pracy zarobkowej (świadczył usługi na podstawie umowy zlecenia), jednak Trybunał uznał, mając na uwadze istotę zarzutu sformułowanego w skardze, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest przesłanka statuowana w art. 17 ust. 1 u.ś.r. *in fine* w całości, tj. obejmująca niepodejmowanie lub rezygnację z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

2. Analiza formalna wzorca kontroli.

Następnie Trybunał Konstytucyjny odniósł się do wskazanego w skardze wzorca kontroli.

2.1. Jako jedyny wzorzec skarżący powołał art. 65 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „[k]ażdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa”. Uczestnicy postępowania – Sejm i Prokurator Generalny – wnieśli o umorzenie postępowania w sprawie niniejszej skargi z powodu niedopuszczalności wydania wyroku z uwagi na nieadekwatność art. 65 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli. Wobec tak sformułowanych wniosków Trybunał uznał za konieczne odniesienie się w pierwszej kolejności do tej kwestii.

Statuowana w powołanym przepisie wolność pracy nie była w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału wzorcem kontroli względem regulacji dotyczących świadczeń mających na celu szeroko rozumiane wsparcie dla osób niepełnosprawnych. W ocenie Trybunału jednakże, art. 65 ust. 1 Konstytucji – z perspektywy zarzutów sformułowanych przez skarżącego – jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. Skargę konstytucyjną złożył bowiem rodzic niepełnosprawnego dziecka nie w imieniu tego dziecka, lecz w imieniu własnym. Sformułował zarzut naruszenia jego konstytucyjnej wolności, tj. wolności pracy, rozumianej jako możliwość podejmowania aktywności zawodowej, której celem jest poprawa sytuacji finansowej rodziny z niepełnosprawnym dzieckiem. Wskazał, że „[p]rzyjęty przez ustawodawcę model pomocy opiekun[om], mimo iż umożliwia im zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych, jednocześnie prowadzi do faktycznego pozbawienia opiekunów możliwości korzystania, choćby w najbardziej ograniczonej formie, z konstytucyjnej wolności pracy” (skarga, s. 5). Skarżący przyznał, że konieczność sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną istotnie ogranicza możliwość podjęcia pracy przez opiekuna, jednak nie wyklucza wykonywania jej w bardzo ograniczonym wymiarze czasowym, szczególnie jeżeli praca może być wykonywana w domu. Zaskarżony przepis, zdaniem skarżącego, prowadzi do sytuacji, w której wolność pracy opiekunów niepełnosprawnych dzieci jest fikcyjna – nie mogą podjąć zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu z uwagi na sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, a wykonywanie pracy w częściowym wymiarze jest nieuzasadnione ekonomicznie, gdyż dochód z takiej pracy – mając na uwadze utratę z tego powodu możliwości pobierania świadczenia pielęgnacyjnego – czyni ją nieuzasadnioną ekonomicznie (wysokość świadczenia przewyższa potencjalne dochody osiągnięte z pracy w niewielkim wymiarze czasowym).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, na wolność pracy, statuowaną w art. 65 ust. 1 Konstytucji, składają się: wolność wyboru zawodu, wolność wykonywania zawodu i wolność wyboru miejsca pracy. Pełna wolność pracy to nie tylko brak przymusu, lecz także brak ograniczeń polegających na uniemożliwieniu podmiotom prawnym wykonywania określonego

zawodu lub zatrudnienia (zob. wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., sygn. K 33/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 71). W tym świetle nie ulega wątpliwości, że przesłanka niepodjęcia albo rezygnacji z pracy zarobkowej jako warunek nabycia przez opiekuna osoby niepełnosprawnej świadczenia pielęgnacyjnego pozostaje w funkcjonalnym związku z wolnością statutowaną w art. 65 ust. 1 Konstytucji – wolność ta bowiem doznaje ograniczenia wskutek wprowadzenia bezwzględnego wymogu rezygnacji z aktywności zawodowej w celu uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Z powyższych względów Trybunał nie podzielił zastrzeżeń Sejmu i Prokuratora Generalnego i uznał za dopuszczalną ocenę sformułowanych w skardze zarzutów z perspektywy wzorca wynikającego z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Ingerencja w zasadę wolności pracy, w świetle orzecznictwa Trybunału (zob. np. wyrok pełnego składu z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9), jest dopuszczalna na warunkach przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oceniając dopuszczalność ingerencji prawodawcy w jakiegokolwiek konstytucyjne prawa i wolności, Trybunał może każdorazowo wziąć ten wzorzec pod uwagę z urzędu, nawet jeśli nie został powołany w piśmie inicjującym postępowanie. W niniejszej sprawie dopuszczalna jest zatem ocena, czy wprowadzone w art. 17 ust. 1 u.ś.r. ograniczenie wolności pracy opiekunów osób niepełnosprawnych mieści się w kryteriach ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.3. Podniesione przez skarżącego argumenty wskazują także na możliwość oceny zakwestionowanej przesłanki nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z perspektywy art. 30 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, „[p]rzyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. W świetle orzecznictwa Trybunału, powszechnie aprobowanego wśród przedstawicieli doktryny, nie ulega wątpliwości, że „art. 30 Konstytucji RP jest przepisem prawnym w ścisłym tego słowa znaczeniu, a nie opisem czy deklaracją pozbawioną znaczenia normatywnego” (L. Bosek, komentarz do art. 30, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis), a w związku z tym przepis ten jest samodzielnym wzorcem kontroli zgodności z Konstytucją prawa, w tym jego wykładni w zgodzie z Konstytucją (zob. L. Bosek, *op. cit.*). Skarżący w uzasadnieniu skargi podniósł argument, że praca pełni istotną funkcję społeczną – czyniąc człowieka istotą społeczną przez współdziałanie – oraz funkcję psychologiczną – rozwijając osobowość i kompetencje człowieka (zob. skarga, s. 4). Mając na uwadze wymienione funkcje pracy, wskazał, że „jest wręcz wysoce pożądane, aby opiekunowie osób niepełnosprawnych nie byli długimi latami całkowicie i wyłącznie związani tylko ze sprawowaniem opieki, lecz aby mogli, na tyle, na ile jest to możliwe, korzystać z wolności pracy” (skarga, s. 5). Argumentacja ta, w ocenie Trybunału, kładzie nacisk na powiązanie wolności pracy z godnością człowieka i pozwala na uwzględnienie tego wzorca przy ocenie zgodności zakwestionowanej regulacji z Konstytucją, pomimo niewskazania go wprost przez skarżącego w *petitum* skargi konstytucyjnej. Podobnie bowiem jak zasada proporcjonalności, także zasada godności człowieka może być uczyniona przez Trybunał Konstytucyjny wzorcem kontroli z urzędu.

2.4. Reasumując, po rekonstrukcji wzorca kontroli w niniejszej sprawie Trybunał przyjął, że jest nim art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 30 Konstytucji.

3. Treść konstytucyjnych praw i wolności wskazanych jako wzorce kontroli.

Przechodząc do merytorycznej oceny zarzutu, czy przesłanka nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w postaci rezygnacji lub niepodjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przez opiekuna niepełnosprawnego dziecka, narusza art. 65 ust. 1 w związku

z art. 31 ust. 3 w związku z art. 30 Konstytucji, Trybunał przypomniał treść tych wzorców, ugruntowaną w orzecznictwie konstytucyjnym.

3.1. Główny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie – art. 65 ust. 1 Konstytucji – statuujący wolność pracy, nie przewiduje „prawa do pracy” rozumianego jako prawo podmiotowe, któremu odpowiadałby obowiązek władz publicznych zapewnienia miejsca pracy każdemu obywatelowi oraz nie gwarantuje nienaruszalności zatrudnienia (zob. wyrok TK z 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59). Gwarantuje jednak, że nie wolno odmówić zatrudnienia, w oparciu o przesłanki arbitralne, jeśli taka możliwość obiektywnie istnieje. Jest to istota wolnościowego charakteru pracy – pracownik nie może być ograniczony w swojej wolności w sposób arbitralny (zob. A. Sobczyk, M. Kulig, komentarz do art. 65, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis). Zasada wolności pracy odnosi się do szerokiego, socjologicznego określenia pojęcia praca i nie należy jej wiązać tylko ze sferą zatrudnienia w ramach stosunku pracy (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 65, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2002, t. III, s. 5). Znaczy to, że wolność pracy realizuje się w takim samym stopniu w zatrudnieniu podporządkowanym, jak i niepodporządkowanym (np. zatrudnienie na podstawie umów cywilnoprawnych), a także odnosi się do osób prowadzących działalność gospodarczą (zob. A. Sobczyk, M. Kulig, *op. cit.*).

W orzecznictwie Trybunału zwraca się uwagę na dwa aspekty wolności pracy: pozytywny i negatywny. Ten pierwszy oznacza wolność wyboru rodzaju pracy (aspekt kwalifikacyjny) oraz decydowanie o miejscu zatrudnienia (aspekt przestrzenny), a także wolność wyboru pracodawcy (aspekt podmiotowy; zob. wyrok TK z 23 czerwca 1999 r., sygn. K 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101). Aspekt negatywny wyraża się w zakazie pracy przymusowej. Pełna wolność pracy obejmuje oba te aspekty – „to nie tylko brak przymusu, ale również brak ograniczeń, polegających na uniemożliwieniu podmiotom prawnym wykonywania określonego zawodu, czy zatrudnienia” (wyrok o sygn. K 33/98). W wyroku z 24 stycznia 2001 r., sygn. SK 30/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 3, Trybunał przyjął zaś, że „[k]onstytucyjna wolność pracy łączy się z adresowanym do władz publicznych generalnym zakazem wprowadzania ograniczeń w swobodnym decydowaniu przez jednostkę o podjęciu, kontynuowaniu i zakończeniu pracy w określonym zawodzie, o miejscu i rodzaju wykonywanej pracy oraz o wyborze pracodawcy”. Art. 65 ust. 1 Konstytucji nakazuje ustawodawcy zapewnić możliwość wykonywania zawodu w sposób wolny od zewnętrznej ingerencji, w możliwie najszerszym zakresie (zob. wyrok TK z 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50). Znaczy to, że każdy człowiek powinien mieć swobodę (wolność) wyboru i kontynuowania wybranej aktywności zawodowej.

3.2. Wolność pracy i wynikająca z niej wolność wyboru rodzaju pracy nie mają charakteru absolutnego, co wynika *expressis verbis* z art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, który dopuszcza wprowadzenie w drodze ustawy ograniczeń wolności pracy. Przepis ten nie oznacza jednak, że ustawodawca ma pełną swobodę ustanawiania takich wyjątków. Ograniczenia wolności pracy, podobnie jak ograniczenia w korzystaniu z innych konstytucyjnych wolności i praw, muszą być uzasadnione koniecznością ochrony wartości konstytucyjnych, w szczególności wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W swoim orzecznictwie Trybunał przyjął, że z art. 65 ust. 1 Konstytucji wynika także zakaz ograniczeń opartych na tym przepisie wolności, polegających na ustanawianiu takich norm, które, nie mając charakteru formalnego zakazu, uniemożliwiają lub znacznie utrudniają korzystanie z wolności pracy przez jakąś kategorię osób. Tego rodzaju regulacja także podlega ocenie z punktu widzenia opartej na art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności (zob. wyrok o sygn. SK 30/99).

Powołany wyżej art. 31 ust. 3 Konstytucji, przyjęty w niniejszej sprawie przez Trybunał z urzędu jako akcesoryjny wzorzec kontroli, znajduje zastosowanie do oceny, czy określone przez ustawodawcę przesłanki, których spełnienie będzie warunkowało możliwość podjęcia lub wykonywania określonej pracy lub zawodu, odpowiadają zasadzie proporcjonalności ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, wyrażonej w tym przepisie. Art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje formalne (ograniczenia mogą być ustanawiane tylko w ustawie) i materialne przesłanki ograniczeń (mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób). W zdaniu drugim art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazano ponadto, że ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Na tle powołanego przepisu w orzecznictwie Trybunału wypracowane zostały kryteria składające się na test proporcjonalności, wedle którego ograniczenia wolności i praw są dopuszczalne, jeżeli: 1) wprowadzona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (kryterium przydatności), 2) regulacja ta jest niezbędna do ochrony interesu publicznego, któremu służy (kryterium konieczności), 3) jej korzyści pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (kryterium proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu). Zasada proporcjonalności kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia założonych celów, a zarazem jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (zob. np. wyroki TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86; 11 kwietnia 2006 r., sygn. SK 57/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 43; 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78 i 23 lipca 2025 r., sygn. SK 110/23, OTK ZU A/2025, poz. 83).

3.3. Za pomocniczy wzorzec kontroli w niniejszej sprawie Trybunał uznał również art. 30 Konstytucji. Statuowana jest w nim zasada poszanowania i ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, która jest nienaruszalna i stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Analizując treść art. 30 Konstytucji w kontekście przymusowego umieszczenia w domu pomocy społecznej osoby bez jej zgody, Trybunał w wyroku o sygn. SK 110/23 wskazał, powołując się na swoje dotychczasowe orzecznictwo, że „[g]odność człowieka może być rozpatrywana w dwóch płaszczyznach, które znajdują oparcie w art. 30 Konstytucji (zob. wyrok z 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 19 i powołana tam literatura). W pierwszym znaczeniu godność człowieka jawi się jako wartość transcendentna, pierwotna wobec innych praw i wolności (dla których jest źródłem), przyrodzona i niezbywalna – stanowi immanentną cechę każdej istoty ludzkiej, która ani nie wymaga uprzedniego «zdobycia», ani też nie może zostać przez człowieka utracona. W tym znaczeniu człowiek zawsze zachowuje godność i żadne zachowania, w tym również działania prawodawcy, nie mogą go tej godności pozbawić. W drugim znaczeniu godność człowieka występuje jako «godność osobowa» najbliższa temu, co może być określane prawem osobistości, obejmującym wartości życia psychicznego każdego człowieka oraz te wszystkie wartości, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się, według powszechnej opinii, na szacunek należny każdej osobie”. Jedynie godność w tym drugim znaczeniu może być przedmiotem naruszenia, może być „dotknięta” przez zachowania innych osób oraz regulacje prawne (zob. wyrok TK o sygn. K 7/01). Naruszeniem godności może być sytuacja, w której człowiek staje się wyłącznie przedmiotem działań podejmowanych przez władzę, jest poniżany, krzywdząco traktowany, działania władzy godzą w jego status obywatelski, społeczny lub zawodowy, wywołując usprawiedliwione okolicznościami

przeświadczenie, że dotknęła go przez regulacje prawne niesprawiedliwa, nieuzasadniona krzywda (zob. wyroki TK z: 15 października 2002 r., sygn. SK 6/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 65 i 14 lipca 2003 r., sygn. SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63). Konsekwencją konstytucyjnej deklaracji nienaruszalności godności człowieka jest jej bezwzględna ochrona. „Innymi słowy, naruszenie godności jest *ex definitione* nielegalne, a w razie jego stwierdzenia, nie zachodzi konieczność oceny, czy można je uznać za usprawiedliwione w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. K 31/15, OTK ZU A/2016, poz. 59).

Wolność pracy, jak każde prawo i wolność konstytucyjna, ma swoje źródło w godności człowieka. W niniejszej sprawie, zdaniem Trybunału, związek wolności pracy z godnością jest szczególnie ścisły. Praca jest bowiem, obok rodziny, fundamentalną wartością w życiu każdego człowieka, będąc nie tylko źródłem utrzymania, lecz także głównym narzędziem samorealizacji, rozwoju osobistego i kształtowania własnej tożsamości. Umożliwia budowanie poczucia bezpieczeństwa, zapewnia pozycję społeczną oraz pozwala na doskonalenie się przez wysiłek twórczy i zawodowy. Te dwa aspekty pracy – materialny (finansowy) oraz niematerialny (duchowy) – są ze sobą nierozzerwalnie związane. Praca integruje jednostkę ze społeczeństwem i sprawia, iż czuje się ona potrzebna i że ma wpływ na kształtowanie rzeczywistości, w której żyje.

Realizując wymienione wartości, wolność pracy stanowi emanację godności rozumianej jako prawo osobistości, określające podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie. W wypadku osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem – tak jak w niniejszej sprawie – zależność między wolnością pracy a poczuciem godności jest szczególnie widoczna. Zwrócił na to trafnie uwagę skarżący, wskazując na trudne położenie opiekunów niepełnosprawnych dzieci (skarga, s. 5), którzy każdego dnia całkowicie i wyłącznie poświęcają się opiece i dla których możliwość wykonywania pracy nawet w niewielkim wymiarze czasowym, bez uszczerbku dla sprawowanej pieczy, pozwoli na oderwanie się od trudów rzeczywistości, z którą muszą się mierzyć, a jednocześnie realizację własnych ambicji i celów.

4. Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przed 1 stycznia 2024 r.

4.1. Celem, dla którego ustawodawca wprowadził świadczenie pielęgnacyjne, było – jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk sejmowy nr 1555/IV kadencja) – udzielenie materialnego wsparcia osobom rezygnującym z aktywności zawodowej w związku ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Jak wskazywano w doktrynie, powiązanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z bezwzględną biernością zawodową opiekuna osoby niepełnosprawnej oznaczało, że jest to świadczenie mające charakter ekwiwalentu za rezygnację z pracy determinowaną koniecznością sprawowania opieki nad osobą wymagającą wsparcia opiekuna. Funkcją świadczenia pielęgnacyjnego było więc wsparcie osoby, która zrezygnowała z aktywności zawodowej, żeby opiekować się osobą niepełnosprawną, a celem – zrekompensowanie jej braku dochodów z pracy zarobkowej (zob. K. Małyśa-Sulińska, A. Kawecka, komentarz do art. 17, [w:] *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, P. Kledzik, P. Lisowski, M. Mączyński, A. Ostapski, J. Sapeta, K. Małyśa-Sulińska, A. Kawecka, Warszawa 2023, Lex). W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że świadczenie pielęgnacyjne ma zrekompensować utratę szans zarobkowych na skutek poświęcenia czasu wyłącznie na opiekę nad bliską osobą niepełnosprawną (zob. uchwała NSA w składzie 7 sędziów z 11 grudnia 2012 r., sygn. akt I OPS 5/12, ONSA-iWSA nr 3/2013, poz. 40) oraz że wykonywanie jakiegokolwiek pracy zarobkowej, nawet w niewielkim wymiarze czasu, wyklucza stałe i nieprzerwane sprawowanie opieki nad osobą niepełnosprawną.

4.2. Przesłanki nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, jak i krąg podmiotów do niego uprawnionych, ulegały kolejnym zmianom, między innymi wskutek licznych wyroków Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niezgodność z Konstytucją poszczególnych warunków nabycia tego prawa (zob. wyroki TK z: 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107; 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109; 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 104; 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112; 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 2/17, OTK ZU A/2019, poz. 36; 8 lipca 2025 r., sygn. SK 33/23, OTK ZU A/2025, poz. 78; 4 grudnia 2025 r., sygn. SK 50/22, OTK ZU A/2025, poz. 125 oraz postanowienie sygnalizacyjne z 1 czerwca 2010 r., sygn. S 1/10, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 54).

W wyroku o sygn. P 27/07 Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją art. 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.

W wyroku o sygn. P 41/07 Trybunał orzekł w szczególności niezgodność z Konstytucją art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b u.ś.r. w zakresie, w jakim uniemożliwia 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.

W postanowieniu sygnalizacyjnym o sygn. S 1/10 Trybunał zwrócił uwagę Sejmowi na konieczność podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających do zapewnienia spójności zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego. Postanowienie to zostało wydane w związku z umorzeniem postępowania w sprawie o sygn. P 38/09, w której pytający sąd zakwestionował art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. w zakresie, w jakim świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje osobom wymagającym opieki, pozostającym w związku małżeńskim, w sytuacji, gdy oboje małżonkowie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (zob. postanowienie TK z 1 czerwca 2010 r., OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 53).

W wyroku o sygn. K 38/13 Trybunał orzekł m.in., że art. 17 ust. 1b u.ś.r. w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Należy zwrócić uwagę, że wyrok ten został zrealizowany przez ustawodawcę dopiero ustawą o świadczeniu wspierającym, tj. ponad 9 lat po jego wydaniu.

W wyroku o sygn. SK 7/11 Trybunał orzekł, że art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r., 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 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.

W wyroku o sygn. SK 2/17, Trybunał orzekł, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W wyroku o sygn. SK 33/23 Trybunał orzekł, że art. 17 ust. 1 pkt 4 i ust. 1a pkt 2 u.ś.r., w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r., w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, o której mowa w tym przepisie (w sprawie chodziło o wnuka), sprawującej wyłączną opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny

i w związku z tym rezygnującej z zatrudnienia, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W wyroku o sygn. SK 50/22 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.

W następstwie orzecznictwa Trybunału dotychczasowa istota świadczenia pielęgnacyjnego doznała ważnej modyfikacji. Trybunał wskazał bowiem, że „niezależnie od kompensacyjnej funkcji świadczenia pielęgnacyjnego, jego beneficjentem jest cała rodzina, w szczególności zaś jej niepełnosprawny członek mający zapewnioną opiekę osoby najbliższej. (...) [C]hoć 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” (wyrok TK o sygn. SK 7/11).

4.3. Pomimo licznych nowelizacji art. 17 u.ś.r., warunek niepodejmowania albo rezygnacji z zatrudnienia pozostał niezmieniony od wejścia w życie u.ś.r. aż do 1 stycznia 2024 r., gdy weszła w życie ustawa o świadczeniu wspierającym, choć były podejmowane inicjatywy ustawodawcze zmierzające do zniesienia tej przesłanki (zob. druk nr 273/X kadencja). Obecnie zatem ustawodawca odstąpił od zasady, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje wyłącznie – zobowiązanemu alimentacyjnie wobec osoby niepełnosprawnej – opiekunowi nieaktywnemu zarobkowo w związku ze sprawowaniem opieki nad podopiecznym. Zrealizował tym samym podnoszony od wielu lat postulat opiekunów osób niepełnosprawnych umożliwienia im podejmowania pracy zarobkowej, nawet w bardzo ograniczonym zakresie. Potrzeba zniesienia tego warunku była także od dawna postulowana przez przedstawicieli doktryny (zob. np. R. Bakalarczyk, *Wybrane problemy zabezpieczenia społecznego osób opiekujących się osobami niesamodzielnymi bliskimi – wyzwania dla Sejmu VIII kadencji*, „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka” nr 3/2016; D. E. Lach, *Zabezpieczenie społeczne nieformalnych opiekunów osób niesamodzielnych. Rozwiązania na tle wybranych systemów zagranicznych*, „Forum Prawnicze” nr 5/2018).

5. Analiza zgodności.

5.1. Art. 17 ust. 1 u.ś.r. wprost nie odnosi się do kwestii wyboru i wykonywania zawodu lub wyboru miejsca pracy. Nie zawiera także zakazu lub nakazu podjęcia lub wykonywania zawodu. Zdaniem Trybunału, nie można jednak przyjąć, że określona w nim podstawowa przesłanka nabycia przez opiekuna niepełnosprawnego dziecka prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w postaci niepodejmowania lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej pozostaje bez wpływu na wolność pracy. Jak dowodzi bowiem powoływane już orzecznictwo Trybunału, z art. 65 ust. 1 Konstytucji wynika także zakaz ograniczeń opartych na tym przepisie wolności, polegających na ustanawianiu takich norm, które, nie mając charakteru formalnego zakazu, uniemożliwiają lub znacznie utrudniają korzystanie z wolności pracy przez jakąś kategorię osób. Tego rodzaju regulacja także podlega ocenie z punktu widzenia opartej na art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności (zob. wyrok o sygn. SK 30/99).

5.2. W związku z powyższym nie ulega wątpliwości, że obowiązek niepodejmowania albo rezygnacji z zatrudnienia jako warunek nabycia świadczenia pielęgnacyjnego ogranicza wolność pracy opiekunów osób niepełnosprawnych. Spełniona jest przy tym formalna przesłanka dopuszczalności ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych, tj. ograniczenie to zostało wprowadzone w ustawie. Oceny Trybunału wymagało, czy spełnione są pozostałe, materialne warunki, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którymi ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanowione tylko dla ochrony wymienionych enumeratywnie wartości: bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, środowiska, zdrowia publicznego, moralności publicznej lub wolności i praw innych osób. Oceniając dopuszczalność wprowadzonych przez ustawodawcę ograniczeń, Trybunał przeprowadził test proporcjonalności, sprawdzając, czy dane ograniczenie może doprowadzić do zamierzonych skutków (wymóg przydatności), czy jest ono niezbędne do ochrony interesu publicznego, z którym jest związane (wymóg konieczności) oraz czy efekty ograniczenia pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nałożonych na obywatela (wymóg proporcjonalności *sensu stricto*).

5.3. W ocenie Trybunału, obowiązująca do 31 grudnia 2023 r. konstrukcja prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, wprowadzająca bezwzględny zakaz podejmowania zatrudnienia przez opiekuna osoby niepełnosprawnej, nie spełniała warunków dopuszczających ograniczenie konstytucyjnej wolności pracy.

Świadczenie pielęgnacyjne w założeniu ustawodawcy miało stanowić rekompensatę za utracone zarobki opiekuna osoby niepełnosprawnej rezygnującego z pracy lub innej aktywności zawodowej. Nie sposób jednak zgodzić się z twierdzeniem, że kwota 1477 zł miesięcznie (wysokość świadczenia pielęgnacyjnego w 2018 r., tj. wówczas, gdy ubiegał się o nie skarżący) pełniła taką funkcję. Nie ulega wątpliwości, że kwota ta nie wystarczała na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych opiekuna i jego niepełnosprawnego dziecka (ocena ta jest aktualna także obecnie, gdy świadczenie pielęgnacyjne wynosi 3386 zł). Należy pamiętać, że opiekunowie osób niepełnosprawnych to często osoby wysoko wykwalifikowane, będące w stanie wykonywać pracę (lub inną działalność zarobkową) w taki sposób, aby ich aktywność nie utrudniała sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Przy odpowiedniej organizacji, dzięki możliwości wykonywania pracy, osoby te mogłyby zapewnić niepełnosprawnemu dziecku lepsze warunki życia. Beneficjentem zarobkowego (materialnego) aspektu wolności pracy jest bowiem nie tylko pracujący rodzic (opiekun), lecz cała rodzina niepełnosprawnego dziecka, którego szczególne potrzeby wymagają olbrzymich nakładów finansowych. Odnosząc się do argumentu, że wykonywanie pracy zarobkowej nawet w bardzo ograniczonym zakresie uniemożliwia sprawowanie opieki, Trybunał stwierdził, że okoliczność nieświadczenia pracy nie stanowi *per se* gwarancji sprawowania całodobowej, nieprzerwanej i należytej opieki nad osobą wymagającą wsparcia. Ponadto nakaz rezygnacji lub niepodejmowania zatrudnienia wobec niewystarczającej wysokości świadczenia pielęgnacyjnego na zaspokojenie potrzeb niepełnosprawnego dziecka i jego opiekuna rodzi ryzyko podejmowania przez opiekunów pracy zawodowej nielegalnie. W ocenie Trybunału, kwestionowana przesłanka nie spełniała zatem kryterium przydatności, ponieważ w praktyce nie prowadziła do osiągnięcia założonych przez ustawodawcę skutków.

5.4. W ocenie Trybunału, nie jest możliwe także wskazanie interesu publicznego, którego ochrona wymagała wprowadzenia analizowanego ograniczenia wolności pracy. Art. 31 ust. 3 Konstytucji warunkuje dopuszczalność ograniczania konstytucyjnych praw i wolności koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Bezwzględny zakaz pracy opiekunów osób niepełnosprawnych jako warunek przyznania świadczenia pielęgnacyjnego

cyjnego nie ma uzasadnienia w żadnej z wymienionych wartości, nie spełnia zatem wymogu konieczności.

5.5. Analizując kwestionowaną przesłankę nabycia świadczenia pielęgnacyjnego z punktu widzenia wymogu proporcjonalności *sensu stricto*, zatem oceniając, czy efekty ograniczenia pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nałożonych na obywatela, Trybunał uznał, że bezwzględny zakaz pracy opiekunów osób niepełnosprawnych w obecnych realiach społecznych nie ma jakiegokolwiek uzasadnienia. Rozwój nowoczesnych technologii, umożliwiających wykonywanie pracy za pomocą środków porozumiewania się na odległość, powszechnie stosowana, zarówno w sektorze prywatnym, jaki publicznym, praca zdalna, która umożliwia pracę z domu, a także elastyczne formy organizacji czasu pracy sprawiają, że przymus pozostawania bez pracy przez opiekuna osoby niepełnosprawnej – jako warunek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego – nie ma charakteru proporcjonalnego. Na skutki tego zakazu dla opiekuna osoby niepełnosprawnej, pozostającego długotrwale poza rynkiem pracy, zwrócono uwagę w uzasadnieniu senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk senacki nr 273/X kadencja). Opiekun jest narażony na stopniową degradację społeczną i zawodową, utratę kompetencji, a nawet uprawnień zawodowych, przez co w przyszłości może mieć zamknięty powrót do pracy zawodowej zgodnej z jego wykształceniem i kwalifikacjami. Przymusowa bierność zawodowa osób zdolnych do pracy, w wieku produkcyjnym prowadzi więc do wykluczenia zawodowego i społecznego, a w następstwie może nawet prowadzić do trwałego wyeliminowania z rynku pracy.

Szczególne znaczenie w kontekście warunku proporcjonalności *sensu stricto* ma psychologiczny aspekt aktywności zawodowej. Opieka nad niepełnosprawnym dzieckiem, często praktycznie całodobowa, jest niezwykle obciążająca emocjonalnie. Możliwość skupienia uwagi także na wykonywanej pracy zawodowej ma korzystny wpływ na kondycję psychiczną opiekuna, co w konsekwencji przynosi poprawę sytuacji w całej rodzinie. Nawet jeśli – ze względu na ograniczony czas pracy – dochód z aktywności zawodowej opiekuna niepełnosprawnego dziecka będzie niewielki, to i tak odegra on rolę motywującą i dowartościowującą. Praca zarobkowa sprawia bowiem, że człowiek czuje się potrzebny społecznie, a dochód z niej daje mu poczucie niezależności i samowystarczalności. Możliwość podjęcia pracy, nawet w ograniczonym zakresie, wzmacnia zatem poczucie własnej wartości osoby sprawującej opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem. Przy uwzględnieniu zatem, że praca jest kategorią antropologiczną – może być bowiem wyłącznie aktem człowieka – wolność pracy niewątpliwie zakorzeniona jest w jego przyrodzonej i niezbywalnej godności (por. III cz. uzasadnienia, pkt 3.3).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przy obciążeniach związanych z niepełnosprawnością dziecka jego rodzice (opiekunowie) powinni być adresatami polityki państwa na równi z dzieckiem. Dobro dziecka, zwłaszcza dziecka obciążonego niepełnosprawnością, zależy od dobra całej rodziny, w tym w szczególności opiekuna takiego dziecka. Nie ulega wątpliwości, że to ustawodawca określa model i sposób realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, w tym warunki przyznawania określonych świadczeń, jednak przy wprowadzaniu ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności jako warunku otrzymania danego świadczenia ma on obowiązek uwzględnić to, co wynika z zasady proporcjonalności statutowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Podsumowując, bezwzględny zakaz pracy opiekunów osób niepełnosprawnych, jako warunek uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, przekracza niezbędny i zarazem dopuszczalny stopień nałożonego przez ustawodawcę ograniczenia wolności pracy chronionej przez godność człowieka. Z uwagi na swój bezwzględny charakter, zakaz ten narusza istotę konstytucyjnej wolności pracy, zatem jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 30 Konstytucji.

6. Skutki wyroku.

Przedmiotem kontroli Trybunału w niniejszej sprawie był przepis w nieobowiązującym aktualnie brzmieniu. Konsekwencją stwierdzenia niezgodności z Konstytucją przesłanki niepodejmowania lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej jako warunku uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego nie może być zatem jej utrata mocy obowiązującej. Orzeczenie o niezgodności z Konstytucją tej przesłanki ma natomiast znaczenie dla oceny legalności decyzji odmawiających przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wydanych na jej podstawie, w tym przede wszystkim w sprawie, w związku z którą została wniesiona niniejsza skarga. Skutkiem wyroku Trybunału, zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji, jest zatem możliwość wznowienia postępowań w tych sprawach na zasadach określonych w odnośnych przepisach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143), w których właściwe organy dokonają ponownej oceny spełnienia warunków uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, z pominięciem przesłanki uznanej za niezgodną z Konstytucją w niniejszym wyroku.