



1001-8.TK.135.2022

(SK 87/22)

3599

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną K C. o stwierdzenie niezgodności:

art. 17 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 22 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 615 ze zm.), „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 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 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 615 ze zm.), 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 Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), postępowanie podlega umorzeniu, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą.
Decyzją z lipca 2020 r., wydaną z upoważnienia Prezydenta Miasta R (dalej: organ pierwszej instancji), odmówiono przyznania K C. (dalej: Skarżąca) świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym synem. W uzasadnieniu tej decyzji organ pierwszej instancji wskazał, że Skarżąca nie spełniała przesłanki niepodjęcia lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, przewidzianej w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 615 ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych lub u.ś.r.), gdyż pozostawała w stosunku pracy z Urzędem z siedzibą w P , który udzielił jej urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad dzieckiem, którego pierwsza część obejmowała

okres od maja 2019 r. do kwietnia 2020 r., a druga część – okres od maja 2020 r. do kwietnia 2021 r. W ocenie organu pierwszej instancji, rezygnacja z zatrudnienia oznacza rozwiązanie konkretnego stosunku prawnego, czyli zaprzestanie wykonywania pracy świadczonej na podstawie jednej z form prawnych określonych w art. 3 pkt 22 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Po rozpoznaniu odwołania Skarżącej Samorządowe Kolegium Odwoławcze w R (dalej: organ drugiej instancji), decyzją z sierpnia 2020 r., utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

Wyrokiem z lutego 2021 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w R oddalił skargę wniesioną przez Skarżącą na powyższą decyzję organu drugiej instancji.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła Skarżąca.

Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z lutego 2022 r., oddalił skargę kasacyjną. Naczelny Sąd Administracyjny uznał za słuszny pogląd przedstawiony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w R oraz powołanym tam orzecznictwie, że „[o]soba korzystająca z urlopu wychowawczego pozostaje w zatrudnieniu, chociaż nie świadczy pracy i nie otrzymuje wynagrodzenia, zawieszenie obowiązków i uprawnień w tym zakresie ma jednak charakter czasowy” (s. 11 uzasadnienia wyroku NSA). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, „[s]koro skarżąca kasacyjnie przebywa na urlopie wychowawczym, a więc jest osobą zatrudnioną, choć pracy faktycznie nie wykonuje oraz nie otrzymuje wynagrodzenia, to nie spełnia warunku rezygnacji z zatrudnienia, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r. A to oznacza, że nie może jej zostać przyznane świadczenie pielęgnacyjne w związku z opieką nad niepełnosprawnym dzieckiem. (...) formą wsparcia i zabezpieczenia interesów dzieci, w tym niepełnosprawnych, jest zarówno prawo pracującego rodzica do uzyskania urlopu wychowawczego (także o przedłużonym okresie ze względu na zdrowie dziecka), jak i prawo do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji lub braku możliwości

podjęcia zatrudnienia. (...) alternatywność tych uprawnień nie może być postrzegana jako naruszenie (...) standardów konstytucyjnych czy międzynarodowych” (*ibidem*, s. 12-13).

W dniu 17 maja 2022 r. Skarżąca, reprezentowana przez radcę prawnego, wniosła skargę konstytucyjną o stwierdzenie niezgodności art. 17 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 22 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w opisanym na wstępie zakresie, z art. 18 w zw. z art. 47 w zw. z art. 32 ust. 1, art. 18 w zw. z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 32 ust. 1, art. 18 w zw. z art. 71 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Skarżącej, kwestionowana regulacja narusza konstytucyjne prawa Skarżącej:

- „1. Prawo do opieki i ochrony życia rodzinnego (art. 18 w zw. z art. 47 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji),
2. Prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych dla rodziny (art. 18 w zw. z art. 71 ust. 1 zd. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji),
3. Prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych dla matki po urodzeniu dziecka (art. 18 w zw. z art. 71 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji),
4. Prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji),
5. Wolność pracy (art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji).” (s. 4 skargi konstytucyjnej).

W ocenie Skarżącej, kwestionowana regulacja „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 przerywania 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 przerywania 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 urlopach wychowawczych oraz do pozbawienia ich opieki i ochrony należytej więzi z potrzebującym dzieckiem. (...) wymuszanie przez ustawodawcę utraty jakiegokolwiek, nawet minimalnego kontaktu matki z rynkiem pracy (w postaci utrzymania istnienia stosunku pracy bez rzeczywistego jej wykonywania i bez osiągnięcia 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” (s. 8-9 i 12 skargi konstytucyjnej).

W przekonaniu Skarżącej, skoro świadczenie pielęgnacyjne stanowi pomoc ze strony państwa dla osoby zdolnej do pracy, lecz niezatrudnionej i niewykonywującej 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” (*ibidem*, s. 14).

Według 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. (...) cele 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” (*ibidem*, s. 15).

Następnie Skarżąca stwierdziła, że „zarzuca naruszenie wskazanych w *petitum* skargi przepisów w powiązaniu z art. 32 ust. 1 Konstytucji” (*ibidem*, s. 16).

Zdaniem Skarżącej, „[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. (...) matka 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. (...) różnicowanie 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” (*ibidem*, s. 16-17).

W przekonaniu Skarżącej, „[j]akkolwiek kwestionowane przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych nie wprowadzają generalnego zakazu pracy, tym niemniej jako przesłankę przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego statuują wymóg rozwiązania przez wnioskodawcę stosunku pracy, tym samym wprowadzając ograniczenie wolności pracy. Dlatego też w ocenie skarżącej jako miarodajny wzorzec kontroli konstytucyjności takiego rozwiązania ustawowego należy wskazać, oprócz omówionych powyżej przepisów, również art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oba te przepisy zestawione łącznie określają zasadę wolności pracy oraz warunki [i] możliwości ograniczenia tej wolności przez ustawodawcę, które powinny zostać uwzględnione przy ocenie warunków koniecznych do spełnienia przy ubieganiu się o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego. (...) Zawarty w zakwestionowanych przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych wymóg całkowitego rozwiązania stosunku pracy jako przesłanka świadczenia pielęgnacyjnego ogranicza jakkolwiek aktywność zawodową, stąd też niewątpliwie godzi w (...) zasadę wolności pracy” (*ibidem*, s. 18-19).

Następnie Skarżąca stwierdziła, że „[j]ako cele zawartego w kwestionowanych przepisach wymogu rozwiązania stosunku pracy należy wskazać na: A. kompensacyjną funkcję świadczenia pielęgnacyjnego jako rekompensatę (częściową) utraconego dochodu oraz B. istotę świadczenia pielęgnacyjnego ze swej natury zmierzającego do zapewnienia niepełnosprawnemu dziecku należytej opieki. (...) wymóg rozwiązania stosunku pracy nie jest niezbędny do ochrony ww. celów, jak również żadnych innych interesów, z którym jest powiązany, a efekty tego wymogu nie pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela” (*ibidem*, s. 22).

Według Skarżącej, „kwestionowane przepisy wprowadzające nakaz definitywnego rozwiązania stosunku pracy nie znajdują dostatecznego uzasadnienia w żadnej z konstytucyjnych wartości. Trudno jest znaleźć cel, którego osiągnięciu służyłby obligatoryjny nakaz rozwiązania stosunku pracy, a przede wszystkim taki cel, którego nie można by osiągnąć innymi środkami, i który byłby na tyle ważny, aby w takim stopniu ograniczyć zasadę wolności pracy. W ocenie Skarżącej odpowiednie wyważenie wagi interesu publicznego, któremu służy ograniczenie wolności pracy i wagi interesów naruszonych przez takie ograniczenie wypada na niekorzyść przepisów wprowadzonych przez ustawodawcę, co też przemawia za uznaniem zaskarżonych przepisów za niekonstytucyjne” (*ibidem*, s. 23).

Powyższa skarga konstytucyjna, wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 17 maja 2022 r., jest drugą z kolei skargą konstytucyjną, w której Skarżąca podniosła zarzuty niekonstytucyjności wobec art. 17 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 22 u.ś.r., „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”. Poprzednia skarga Skarżącej, zarejestrowana w Trybunale

Konstytucyjnym pod sygn. SK 50/22, nie została jeszcze rozpoznana. Ponieważ zarówno *petitum*, jak i uzasadnienie obu tych skarg wniesionych przez Skarżącą jest w znacznej części tożsame, część uzasadnienia niniejszego stanowiska stanowi powtórzenie uzasadnienia stanowiska przedstawionego przez Prokuratora Generalnego w sprawie o sygn. SK 50/22.

Zaskarżony art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych stanowi:

„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 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.”.

Regulacja ta określa podstawowe przesłanki nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Jednym z warunków przyznania świadczenia jest odstąpienie od podjęcia lub rezygnacja przez opiekuna niesamodzielnej osoby niepełnosprawnej z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Rezygnacja lub niepodjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej musi przy tym nastąpić „w celu sprawowania opieki” nad osobą niepełnosprawną.

Z kolei, wskazany związkowo z art. 17 ust. 1 u.ś.r., art. 3 pkt 22 tej samej ustawy ma następującą treść:

„Ilekoć w ustawie jest mowa o:

(...)

22) 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;”.

Przepis ten zawiera ustawową definicję pojęcia „zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej”, ustalając znaczenie tego pojęcia dla potrzeb całej ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Przedstawienie merytorycznego stanowiska, dotyczącego zarzutów podniesionych przez Skarżącą, musi zostać poprzedzone ustaleniem, czy skarga konstytucyjna spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie wniosku, skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego. Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączającego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznawania skargi. Badanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne

i ustawowe wymogi niezbędne do jej rozpoznania, następuje więc także po zakończeniu etapu wstępnej kontroli i skierowaniu tejże skargi do merytorycznego rozpoznania. Skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi nie jest związany wynikiem wstępnej weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej (*vide* – wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego – wyrok z dnia 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 53, a także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 37; 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 8 oraz 22 lipca 2021 r., sygn. SK 24/20, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 43).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, że „[d]opuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej (także wniosku czy pytania prawnego) zależy od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Pozostają one wspólne dla wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem (...). Zaliczają się do nich m.in.:

- zakaz ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej (...), będący następstwem prawomocności orzeczeń Trybunału (...),
- niedopuszczalność kwestionowania przed Trybunałem stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię, gdyż to nie należy do konstytucyjnej kognicji Trybunału,
- niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie.

Wystąpienie którejkolwiek z wyżej wymienionych ujemnych przesłanek procesowych rodzi obowiązek umorzenia postępowania przez Trybunał” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 7; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, 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. Przepis ten „ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Zgodnie z drugą przesłanką wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Zgodnie z trzecią przesłanką konieczne jest wykazanie, że ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącej, stanowią źródło naruszenia jej wolności lub praw” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2). Mając na względzie te przesłanki, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, iż „[f]ormułując zarzut niezgodności z Konstytucją, skarżący ma obowiązek wykazać, że jest podmiotem konkretnych konstytucyjnych wolności lub praw. Ciężar na nim ciężar uprawdopodobnienia, że ta wolność lub prawo zostały naruszone, a naruszenie to wynika z treści zakwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował sytuację prawną skarżącego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2016 r., sygn. SK 26/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 48).

„Specyfikę skargi konstytucyjnej wśród innych pism inicjujących postępowanie przed TK wyznaczają jej przedmiot i wzorce kontroli. Skarga może dotyczyć aktu normatywnego lub jego części. Może być jednak wniesiona jedynie na taki akt, na podstawie którego organ ostatecznie rozstrzygnął o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 19/19, OTK ZU z 2019 r.,

seria A, poz. 31). Skarga konstytucyjna jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli konkretnej. Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 14 marca 2017 r., sygn. SK 42/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 15; 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 39).

Przyjęty w art. 79 ust. 1 Konstytucji model skargi konstytucyjnej przesądza, że służy ona przede wszystkim ochronie wolności i praw skarżącego. To znaczy, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyka konstytucyjnych praw i wolności, będących źródłem przysługujących skarżącemu praw podmiotowych. W postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną wzorcami kontroli mogą być więc przepisy ustawy zasadniczej wyrażające konstytucyjne prawa lub wolności obywatela. Skarga konstytucyjna musi zawsze wskazywać konstytucyjne prawa lub wolności, które, zdaniem skarżącego, zostały naruszone. W konsekwencji, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną właściwie sformułowany zarzut nie może opierać się wyłącznie na niezgodności kwestionowanego przepisu z normą ogólną, określającą konstytucyjne zasady ustrojowe, czy też adresowaną do ustawodawcy normą o charakterze przedmiotowym. Nie można zatem – co do zasady – jako zarzutu skargi konstytucyjnej wskazać naruszenia zasad ustrojowo-organizacyjnych, które nie kreuja praw podmiotowych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia:

24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225, 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112 i z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 maja 2014 r., sygn. SK 61/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 52 i 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 7).

Zasady wnoszenia skarg konstytucyjnych określa ustawa zwykła, aktualnie – ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa otpTK).

Stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy otpTK, skarga konstytucyjna zawiera:

- 1) 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;
- 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;
- 3) 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;
- 4) przedstawienie stanu faktycznego;
- 5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1;
- 6) informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

Odnosząc się do kwestii dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie, należy na wstępie zauważyć, że art. 17

ust. 1 u.ś.r., wskazany przez Skarżącą jako podstawowy przedmiot kontroli, był już dwukrotnie przedmiotem kontroli konstytucyjnej. W wyroku z dnia 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, 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 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107). Z kolei w wyroku z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki, o jakiej mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy, nad innym niż jej dziecko, niepełnosprawnym, niepełnoletnim członkiem rodziny, dla którego stanowi rodzinę zastępczą spokrewnioną i wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny, jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 20 i art. 23 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.) (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109). W związku z tym należy rozważyć, czy nie zachodzi przesłanka *ne bis in idem* prowadząca do uznania orzekania za zbędne (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2016 r., sygn. Ts 197/16, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 115; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Potrzeba umorzenia postępowania w przedmiocie kontroli konstytucyjności zaskarżonej regulacji prawnej, ze względu na zbędność orzekania, wynikająca z zasady *ne bis in idem*, występuje w sytuacji, gdy kwestia zgodności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z tym samym wzorcem kontroli była już przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału

Konstytucyjnego (*vide* – wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z dnia 25 października 2011 r., sygn. K 36/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 93, a także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, *op. cit.* i 11 marca 2021 r., sygn. SK 60/20, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 15 oraz powołane tam orzecznictwo). „Zasada *ne bis in idem* wyraża tym samym niedopuszczalność orzekania w sprawie, jeżeli występuje w niej identyczność zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz postawionych zarzutów, jak w sprawie, w której Trybunał już wcześniej orzekał” (wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z dnia 3 listopada 2015 r., sygn. SK 64/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 169; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). Zasada *ne bis in idem* znajduje zastosowanie wtedy, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności przepisu, jak i w sytuacji, gdy uznał zakwestionowaną regulację za zgodną z określonymi wzorcami kontroli. W przypadku ponownego zakwestionowania określonej treści normatywnej, uznanej za niekonstytucyjną we wcześniejszym rozstrzygnięciu, orzekanie jest zbędne, gdyż został osiągnięty podstawowy cel kontroli konstytucyjności, polegający na wyeliminowaniu z systemu prawnego stanu hierarchicznej niezgodności aktów normatywnych. Jeśli natomiast Trybunał orzekł o konstytucyjności określonej regulacji, to ponowne jej badanie jest zbędne tylko wówczas, gdy brak jest nowej płaszczyzny kontroli konstytucyjności, co oznacza, że postępowanie jest bezcelowe, a zatem zbędne (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lipca 2015 r., sygn. SK 22/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 117).

Analiza wyroków Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 27/07 i P 41/07 oraz porównanie ich z zarzutami oraz uzasadnieniem skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie nie daje podstaw do umorzenia postępowania ze względu na zbędność wydania orzeczenia. Po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroków o sygn. P 27/07 i P 41/07 przepis art. 17 ust. 1 u.ś.r. był kilkakrotnie nowelizowany, między innymi ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie

niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz. U. Nr 219, poz. 1706) oraz ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 1548 ze zm.), zmieniającymi krąg adresatów świadczenia pielęgnacyjnego, i nie wyraża obecnie takiej samej treści normatywnej, jak w czasie wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroków o sygn. P 27/07 i P 41/07. Odmienny jest też ponadto sposób określenia sformułowanych zakresowo przedmiotów kontroli, co pozwala uznać, że w niniejszej sprawie nie zachodzi, co do art. 17 ust. 1 u.ś.r., negatywna przesłanka procesowa wyrażona w zasadzie *ne bis in idem*.

Rozważając kwestie formalne skargi konstytucyjnej, należy również stwierdzić, że wskazane jako przedmiot kontroli przepisy art. 17 ust. 1 i art. 3 pkt 22 u.ś.r. niewątpliwie 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” (s. 1 skargi konstytucyjnej). Również 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 należy 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.

Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w postępowaniu dotyczącym hierarchicznej zgodności norm, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną (jak i pytaniem prawnym lub wnioskiem), może bowiem być jedynie, jak już wcześniej wskazano, akt normatywny, a więc poszczególne normy prawne, które zostały prawidłowo wyprowadzone z przepisów prawa przy użyciu uznanych metod wykładni (*vide* m.in. – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161 i z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. P 88/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 146 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95; 15 lutego 2018 r., sygn. Ts 182/17, OTK ZU z 2018 r., seria B, poz. 54 i 28 lutego 2018 r., sygn. SK 45/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 12; *vide* też – L. Bosek, M. Wild, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. C. H. Beck 2016 r., s. 1833). „[N]ie jest dopuszczalne kwestionowanie za pomocą skargi konstytucyjnej jednostkowych aktów stosowania prawa. Nie leży bowiem w kompetencjach Trybunału kontrola prawidłowości ustaleń organów stosujących prawo ani kontrola sposobu wykładni obowiązujących przepisów” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lipca 2015 r., sygn. SK 22/14, *op. cit.*; *vide* także – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 23 marca 2016 r., sygn. Ts 367/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 279; 17 maja 2016 r., sygn. Ts 227/16, OTK ZU z 2017 r. seria B, poz. 201 i 15 lutego 2018 r., sygn. Ts 182/17, OTK ZU z 2018 r., seria B, poz. 54 oraz powołane tam orzecznictwo). W aktualnym stanie prawnym Trybunał Konstytucyjny nie jest też uprawniony do dokonywania wiążącej wykładni ustaw. „Wykładnia przepisów należy do sądów jako organów powołanych do stosowania prawa. Trybunał wskazywał też, że nie leży w jego kompetencjach określanie, który – z kilku uznanych przez sądy za dopuszczalne – rezultatów interpretacji określonego

przepisu jest właściwy” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2015 r., sygn. P 37/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 190; *vide* także – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 20 września 2011 r., sygn. SK 9/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 78; 3 czerwca 2014 r., sygn. SK 62/12, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 63 i 28 sierpnia 2017 r., sygn. Ts 227/16, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 202).

Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego może być nie tylko norma wynikająca bezpośrednio z literalnego brzmienia jednego lub kilku przepisów, ale również norma wywiedziona w drodze wykładni i praktyce stosowania przez sądy (*vide* m.in. – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2022 r., sygn. SK 137/20, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 17).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje pogląd, że warunkiem kontroli konstytucyjności normy wywiedzionej w drodze wykładni i praktyce stosowania jest jednolitość orzecznictwa w tym względzie. „Trybunał może dokonywać kontroli konstytucyjności takiej treści przepisu, którą uzyskał on w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej (...). Jeżeli zatem utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (...). Stałość i powszechność praktyki wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny powoduje nadanie samym przepisom trwałego, niekonstytucyjnego znaczenia. Ujawnienie zależności między sferą stosowania i stanowienia prawa wymaga jednakże każdorazowego stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z taką właśnie powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu. Brak takiego stwierdzenia nie pozwala natomiast przyjąć, że zaskarżone przepisy mogą zostać poddane kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU

nr 8/A/2010, poz. 94; *vide* także – wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95; 28 lipca 2015 r., sygn. SK 22/14, *op. cit.*; 28 czerwca 2017 r., sygn. SK 20/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 52; 27 listopada 2019 r., sygn. SK 17/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 65 oraz 11 stycznia 2022 r., sygn. SK 137/20, *op. cit.*).

Zgodnie z powyższym poglądem, brak jednolitego stanowiska sądów co do wykładni zaskarżonych przepisów nie przesądza jednak samodzielnie o niedopuszczalności merytorycznego orzekania przez Trybunał Konstytucyjny. „Jeżeli Trybunał dostrzega rozbieżność w orzecznictwie sądowym, możliwe są różnego rodzaju rozstrzygnięcia. Po pierwsze, Trybunał może umorzyć postępowanie, stwierdzając, że stawiane zarzuty dotyczą sfery stosowania prawa. (...) Po drugie, Trybunał może wydać orzeczenie merytoryczne, stwierdzając, że źródłem rozbieżności sądowych interpretacji jest brzmienie przepisu. Brak jednolitego stanowiska w orzecznictwie i literaturze, a w szczególności występowanie rozbieżności interpretacyjnych, może wskazywać na niezbedność ustalenia przez Trybunał Konstytucyjny treści badanego przepisu (...). Po trzecie, możliwe jest stwierdzenie niekonstytucyjności lub konstytucyjności opartej na porównaniu normatywnej treści kontrolowanego przepisu i konstytucyjnych wzorców. Dopuszczalne jest wówczas wydanie wyroku interpretacyjnego opartego na wykładni zaskarżonych przepisów w zgodzie z Konstytucją. (...) W szczególności Trybunał powinien wydać taki wyrok, wtedy, gdy językowa wykładnia zakwestionowanego przepisu wydaje się oczywista, zaś wątpliwości interpretacyjne powstają w <zderzeniu> z przepisem Konstytucji. W takim wypadku ustalenie dopuszczalnego rezultatu wykładni przepisu zależy od rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. SK 2/16, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 92 oraz powołane tam orzecznictwo).

Obok poglądu, że warunkiem kontroli konstytucyjności normy wywiedzionej w drodze wykładni i praktyce stosowania jest jednolitość orzecznictwa w tym względzie, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowane jest też stanowisko, zgodnie z którym „[o] ile zatem podczas oceny przepisu w kontroli abstrakcyjnej Trybunał bierze pod uwagę przepis według utrwalonej wykładni organów stosujących ten przepis (...), o tyle w kontroli skargowej Trybunał może ocenić przepis w rozumieniu nawet jednostkowym, niepowtarzalnym, jednakże mieszczącym się w granicach dopuszczalnej wykładni” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2021 r., sygn. SK 37/19, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 54). „Kontroli zgodności z Konstytucją wszczętej skargą konstytucyjną, w konkretnej sprawie, rozstrzygniętej konkretnym orzeczeniem, podlega, z natury skargi konstytucyjnej, przepis w rozumieniu przedstawionym w ostatecznym orzeczeniu” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2019 r., sygn. SK 22/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 48; *vide* też – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2020 r., sygn. SK 14/20, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 3 oraz 30 listopada 2021 r., sygn. SK 82/20, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 69).

W niniejszej sprawie 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 niepodejmowaniem zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, o których mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., jest powszechna i dominująca.

Naczelnny Sąd Administracyjny, rozważając kwestię dopuszczalności przyznania świadczenia pielęgnacyjnego za okres korzystania przez opiekuna osoby niepełnosprawnej z urlopu wychowawczego, stwierdził, 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. (...) rezygnacja z zatrudnienia, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych oznacza całkowitą rezygnację z zatrudnienia, tj. rozwiązanie stosunku pracy. (...) uzyskanie 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 dnia 8 maja 2013 r., sygn. I OSK 2250/12, LEX nr 1343873; *vide* również wyroki NSA z dnia: 8 lutego 2017 r., sygn. I OSK 1703/15, LEX nr 2255884; 2 czerwca 2017 r., sygn. I OSK 572/16, LEX nr 2347678 i 25 listopada 2020 r., sygn. I OSK 1472/20, LEX nr 3116383). W ocenie NSA, „[r]ównież względy systemowe nie dają podstaw do przyjęcia, że zamiarem ustawodawcy było utożsamienie utraty dochodów z tytułu zatrudnienia z faktycznym zaprzestaniem wykonywania pracy. Przeczy temu posługiwanie się przez przepisy u.ś.r. pojęciem <utraty dochodu>. Stan taki ma miejsce m.in. w sytuacji uzyskania prawa do urlopu wychowawczego (art. 3 pkt 23 lit. a) u.ś.r.), ale także w sytuacji utraty zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (art. 3 pkt 23 lit. c) u.ś.r.). Powyższe wyraźnie wskazuje, iż uzyskanie prawa do urlopu wychowawczego skutkuje jedynie utratą dochodu, czego nie można utożsamiać z utratą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” (wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2021 r., sygn. I OSK 889/21, LEX nr 3244084; *vide* też wyroki NSA z dnia: 8 maja 2013 r., sygn. I OSK 2250/12, *op. cit.*; 10 sierpnia 2020 r., sygn. I OSK 467/20, LEX nr 3046201 i 21 października 2021 r., sygn. I OSK 687/21, LEX nr 3319586). Ponadto w orzecznictwie NSA wskazywano, że przedstawiony wcześniej rezultat wykładni gramatycznej i systemowej „17 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 22 u.ś.r., nie pozostaje w sprzeczności z wynikami wykładni celowościowej. Wsparcie finansowe państwa dla osób opiekujących się

niepełnosprawnymi dziećmi przybiera zróżnicowane formy, a ich wybór pozostawiony jest osobom zainteresowanym. W przypadku osób pozostających w zatrudnieniu mogą one skorzystać z urlopu wychowawczego o wydłużonym okresie, w czasie którego opłacane są składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz zdrowotne, a w rodzinach uzyskujących dochód na osobę określony w art. 4 ust. 1 u.ś.r. wypłacany jest też dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie urlopu wychowawczego. Świadczenie pielęgnacyjne ma inny charakter i jest skierowane do osób, które nie podejmują zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub też rezygnują z tych form aktywności zawodowej. Celem tego świadczenia jest wsparcie osób, które, pomimo możliwości pozostawania w zatrudnieniu, rezygnują z niego bądź go nie podejmują ze względu na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawną osobą. Osoby te nie pozostają zatem w zatrudnieniu, a świadczenie pielęgnacyjne oprócz środków utrzymania, zapewnia świadczeniobiorcy opłacanie składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe oraz zdrowotne. Tak więc, mimo iż z faktycznego punktu widzenia zbliżone są do siebie sytuacje osób korzystających z urlopu wychowawczego w celu sprawowania osobistej opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem i rezygnujących z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, to w zakresie kluczowej przesłanki owych uprawnień, a więc pozostawania lub niepozostawania w zatrudnieniu, ich sytuacja prawna jest diametralnie różna. Nie daje to podstaw do zaakceptowania stanowiska, iż celem powyższych regulacji jest zrównanie uprawnień obu grup i objęcie świadczeniem pielęgnacyjnym także osób pozostających w zatrudnieniu, tylko z tego względu, że przebywając na urlopie wychowawczym nie wykonują pracy i nie uzyskują w tym okresie wynagrodzenia” (wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2021 r., sygn. I OSK 889/21, *op. cit.*; *vide* też wyroki NSA z dnia: 10 sierpnia 2020 r., sygn. I OSK 467/20, *op. cit.* i 21 października 2021 r., sygn. I OSK 687/21, *op. cit.*).

Taki sam pogląd, że osoba korzystająca z urlopu wychowawczego nie spełnia przesłanki niepodjęcia lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy

zarobkowej, niezbędnej do nabycia prawa do świadczenia, prezentowany jest przez wojewódzkie sądy administracyjne (*vide* – wyroki: WSA w Poznaniu – z dnia 14 czerwca 2012 r., sygn. IV SA/Po 348/12, LEX nr 1377761; WSA w Rzeszowie – z dnia 10 marca 2015 r., sygn. II SA/Rz 1575/14, LEX nr 1810812; WSA w Szczecinie – z dnia 25 marca 2015 r., sygn. II SA/Sz 681/14, LEX nr 1760726; WSA w Gliwicach – z dnia 1 lipca 2015 r., sygn. II SA/Gl 1206/14, LEX nr 1789791; WSA w Lublinie – z dnia 11 lutego 2016 r., sygn. II SA/Lu 595/15, LEX nr 2105087; WSA w Olsztynie – z dnia 19 listopada 2019 r., sygn. II SA/Ol 740/19, LEX nr 2751759; WSA w Gdańsku – z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. III SA/Gd 763/19, LEX nr 2775485; WSA w Rzeszowie – z dnia 4 marca 2020 r., sygn. II SA/Rz 1282/19, LEX nr 2924621; WSA w Gdańsku – z dnia 28 stycznia 2021 r., sygn. III SA/Gd 896/20, LEX nr 3120822; WSA w Warszawie – z dnia 12 maja 2022 r., sygn. I SA/Wa 2524/21, LEX nr 3396286; WSA w Rzeszowie – z dnia 6 września 202 r., sygn. II SA/Rz 430/22, LEX nr 3411515 oraz WSA w Gliwicach – z dnia 12 września 2022 r., sygn. II SA/Gl 1012/22, LEX nr 3420911).

W orzecznictwie prezentowane było też zapatrywanie, odmienne od przedstawionego powyżej, dopuszczające przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie korzystającej z urlopu wychowawczego. W wyroku z dnia 19 stycznia 2017 r., sygn. 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.ś.r. jest norma prawna, zgodnie z którą osoba spełniająca przesłanki pozytywne z art. 17 ust. 1 u.ś.r., korzystająca z urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad dzieckiem spełniającym przesłanki z art. 17 ust. 1 *in fine* u.ś.r. i nie uzyskująca wynagrodzenia, nie musi rozwiązywać stosunku pracy, by uzyskać prawo do świadczenia pielęgnacyjnego” (LEX nr 2480584). Również wojewódzkie sądy administracyjne w kilku sprawach uznały, że „[k]orzystając z urlopu wychowawczego, matka dziecka niepełnosprawnego spełnia (...) przesłankę

w postaci niepodejmowania lub rezygnacji z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad dzieckiem” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 grudnia 2019 r., sygn. II SA/Gl 1204/19, LEX nr 2760358; *vide* też – wyroki: WSA w Warszawie – z dnia 5 marca 2013 r., sygn. I SA/Wa 2261/12, LEX nr 1303498; WSA we Wrocławiu – z dnia 28 stycznia 2021 r., sygn. IV SA/Wr, LEX nr 3156855; WSA w Gliwicach – z dnia 29 kwietnia 2021 r., sygn. II SA/Gl 1586/20, LEX nr 3171668 oraz WSA w Gliwicach – z dnia 6 maja 2022 r., sygn. II SA/Gl 1689/21, LEX nr 3345431).

Wobec powyższego, skoro Naczelny Sąd Administracyjny tylko w jednym orzeczeniu (w wyroku z dnia 19 stycznia 2017 r., sygn. I OSK 1867/15, *op. cit.*) uznał, że osoba korzystająca z urlopu wychowawczego nie musi rozwiązywać stosunku pracy, by uzyskać prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, należy podzielić ocenę sformułowaną w powołanym wcześniej wyroku z dnia 24 sierpnia 2021 r., sygn. I OSK 889/21 (*op. cit.*), że NSA „aktualnie prezentuje ujednoczone stanowisko (...), iż (...) korzystanie z urlopu wychowawczego nie stanowi rezygnacji z zatrudnienia, o jakiej mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 u.ś.r.”. W tej sytuacji, uwzględniając określoną ustawowo rolę i kompetencje Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące nadzoru nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania (*vide* – art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 137 ze zm. oraz art. 15 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.), należy stwierdzić, że nieliczne wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych, zawierające odmienną interpretację przesłanki rezygnacji lub niepodejmowania 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 pkt 1 u.ś.r. (*vide* – wyroki Trybunału

Konstytucyjnego z dnia: 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 i 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 2). Tym samym zastosowana w sprawie Skarżącej i kwestionowana w skardze konstytucyjnej norma wywodzona z art. 17 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 22 u.ś.r., zgodnie z którą korzystanie z urlopu wychowawczego nie jest równoznaczne z rezygnacją lub niepodejmowaniem zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, od której zależy nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, może podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Odnosząc się do kwestii formalnych, należy również zauważyć, że, pomimo wskazania w *petitum* jako związkowego przedmiotu kontroli art. 3 pkt 22 u.ś.r., Skarżąca nie sformułowała żadnych zastrzeżeń wobec zawartej w tym przepisie ustawowej definicji pojęcia „zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej”. Z analizy uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że zarzuty podnoszone wobec normy wywodzonej z art. 17 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 22 u.ś.r. koncentrują się na jednej z przesłanek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, dotyczącej niepodejmowania lub rezygnacji z zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej, a nie na sposobie, w jaki ustawodawca określił normatywne znaczenia pojęcia „zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” na potrzeby całej ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie, rekonstrukcji zarzutu sformułowanego w skardze konstytucyjnej należy dokonywać zarówno na podstawie jej *petitum*, jak i uzasadnienia, które stanowi integralną część skargi (*vide* m.in. – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10; z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 90 oraz z dnia 12 lipca 2022 r., sygn. SK 13/20, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 54).

Wobec powyższego, kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, należy uznać, że dopuszczalnym przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie winien być 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. Tylko bowiem tak zrekonstruowany przedmiot zaskarżenia spełnia wymogi pozwalające na merytoryczną ocenę przez Trybunał Konstytucyjny oraz pozostaje w zgodzie z intencją Skarżącej.

Analizując kwestie formalne, należy też rozważyć adekwatność powołanych przez Skarżącą wzorców kontroli.

Jedną z konstytucyjnych przesłanek umożliwiających rozpoznanie skargi konstytucyjnej stanowi, jak już wcześniej wskazano, wykazanie przez skarżącego, że doszło do naruszenia określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący (*vide* – m.in. – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 2 oraz z dnia 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 44). Do spełnienia tego warunku nie wystarczy samo wskazanie konstytucyjnej wolności lub konstytucyjnego prawa o charakterze podmiotowym, które – w ocenie skarżącego – zostało naruszone. Jak bowiem podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „[m]erytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez inicjatora postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz adekwatnego przyporządkowania do przedmiotu kontroli” (wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z dnia 15 lipca 2021 r., sygn. SK 3/18, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 60; *vide* również – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 8 czerwca 2011 r., sygn. SK 14/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 45, 17 lipca 2019 r., sygn. SK 6/19, OTK ZU z 2019 r., seria A,

poz. 38 i 6 listopada 2019 r., sygn. SK 21/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 58; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Skarżąca w *petitum* skargi konstytucyjnej wniosła o stwierdzenie niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 18 w zw. z art. 47 w zw. z art. 32 ust. 1; art. 18 w zw. z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 32 ust. 1; art. 18 w zw. z art. 71 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 47 Konstytucji, każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia, a także do decydowania o swoim życiu osobistym. Przepis ten statuuje prawo do prawnej ochrony wymienionych w nim wartości, któremu odpowiada obowiązek władz publicznych podejmowania działań mających na celu zabezpieczenie przed naruszeniami tych wartości przez inne podmioty. Trybunał Konstytucyjny, analizując art. 47 ustawy zasadniczej, wskazywał, że „[j]edną ze sfer objętych ochroną tego przepisu jest życie rodzinne, które należy rozumieć jako zespół relacji zachodzących między małżonkami oraz osobami pozostającymi w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa (...). Państwo powinno powstrzymać się od wkraczania w sferę życia rodzinnego obywateli oraz stwarzać odpowiednie mechanizmy wyłączające ingerencję osób trzecich w tę sferę. Zakaz tej ingerencji pozostaje w nierozzerwalnym związku z zakazem ingerencji w życie osobiste każdego człowieka, który to zakaz jest elementem ochrony prywatności” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 30 września 2015 r., sygn. K 3/13, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 125 oraz powołane tam orzecznictwo i literatura).

Zestawienie art. 17 ust. 1 u.ś.r. w kwestionowanym zakresie z powołanym, 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 ustawy zasadniczej. Przepis 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. Nie można zatem podzielić poglądu Skarżącej, że, uzależniając prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od niepodjęcia lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, ustawodawca dopuścił się „niezasadnej ingerencji w sferę życia rodzinnego matek przebywających na urloпах wychowawczych oraz do pozbawienia ich opieki i ochrony należynej więzi z potrzebującym dzieckiem” (s. 9 skargi konstytucyjnej). Skoro kwestionowana przesłanka odnosi się do statusu opiekuna jako osoby zdolnej do pracy, lecz niezatrudnionej i niewykonywającej innej pracy zarobkowej, i nie ma związku z sytuacją rodzinną opiekuna, to nie można uznać, aby mogła chociażby pośrednio ingerować w życie rodzinne osoby ubiegającej się o świadczenie rodzinne.

W związku z powyższym, skoro zakresy normowania zaskarżonej regulacji i art. 47 ustawy zasadniczej są rozłączne, nie jest możliwe przeprowadzenie badania hierarchicznej zgodności wynikających z nich norm. Należy zatem uznać, że wydanie wyroku jest niedopuszczalne, gdyż art. 47 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych w kwestionowanym zakresie.

Z kolei, powołane związkowo z art. 47 Konstytucji, przepisy art. 18 i art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej nie wyrażają praw podmiotowych lub wolności.

Przepis 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 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2015 r., sygn. P 38/12, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 29). W związku z tym art. 18 ustawy zasadniczej nie może, co do zasady, stanowić samoistnego wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną (*vide* m.in. – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22; 13 kwietnia 2011 r., sygn. SK 33/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 23; 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, *op. cit.* oraz 22 listopada 2016 r., sygn. SK 2/16, *op. cit.*).

Samoistną podstawą skargi konstytucyjnej nie może być także art. 32 ust. 1 Konstytucji określający zasadę równości wobec prawa.

Analizując ten przepis, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją <współstosowania> dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony.

Natomiast gdy chodzi o uprawnienia określone w innych niż Konstytucja aktach normatywnych – jeśli treść konkretnego prawa ustala się wyłącznie na ich podstawie – art. 32 Konstytucji stanowi zasadę systemu prawa, a nie wolność lub prawo o charakterze konstytucyjnym. Uprawnienia podmiotowego do świadczeń, których podstawą byłaby wyłącznie ustawa, nie można uznać za konstytucyjne prawo jednostki. Jeżeli treść prawa (uprawnienia) wynika wyłącznie z ustawy, domaganie się ochrony tego prawa z powołaniem się na zasadę równości nie ma w pełni <konstytucyjnego> wymiaru” (wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano również, że „[r]ówność i zakaz dyskryminacji nie mają charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, ale funkcjonują zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym; odniesione być muszą do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). W związku z powyższym art. 32 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu skargowym jedynie w razie wskazania przez skarżącego, jaka jego wolność lub prawo, wynikające z innych przepisów Konstytucji, są uregulowane z naruszeniem powyższych zasad” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, *op. cit.*; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). „[P]rawo do równego traktowania winno być ujmowane w związku z konkretnymi normami prawnymi lub działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich, tj. niejako <samoistnie>. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych, określonych w Konstytucji wolności i praw jednostki (podmiotu prawnego), prawo do równego traktowania nie ma charakteru wyodrębnionego prawa w pełni konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może być skutecznie chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89). W przypadku skargi

konstytucyjnej art. 32 Konstytucji może być zatem powołany jako wzorzec kontroli tylko wówczas, gdy zostanie odniesiony do treści innych norm konstytucyjnych chroniących poszczególne wolności i prawa naruszone kwestionowaną w skardze konstytucyjnej regulacją. „Przedmiotem skargi konstytucyjnej nie może być naruszenie samej zasady równości, lecz jej naruszenie w związku z określonym konstytucyjnym prawem podmiotowym” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. SK 70/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 14; *vide* również – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 5 maja 2015 r., sygn. Ts 234/14, OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 616; z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, *op. cit.* i z dnia 2 czerwca 2020 r., sygn. Ts 109/18, OTK ZU z 2020 r., seria B. poz. 265 oraz powołane tam orzecznictwo).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że, podnosząc zarzut naruszenia prawa do ochrony życia rodzinnego, Skarżąca powołała wprawdzie wzorzec kontroli wyrażający konstytucyjne prawo podmiotowe, w postaci art. 47 ustawy zasadniczej, 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 związkowo przepisów art. 18 i art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, z których żaden nie wyraża samodzielnie publicznego prawa podmiotowego. Tym samym, w zakresie zarzutu niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 18 w zw. z art. 47 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, skarga konstytucyjna nie spełnia wymogu wynikającego bezpośrednio z art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej oraz art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy otpTK, co samodzielnie przesądza o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej w tej części.

Ponadto należy też zauważyć, że zarzut niezgodności art. 17 ust. 1 u.ś.r., w kwestionowanym zakresie, z art. 18 w zw. z art. 47 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie został odpowiednio uzasadniony.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wyjaśniano, że prawidłowe wykonanie obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polega nie tylko na oznaczeniu (numerycznym) w *petitum* skargi postanowień Konstytucji, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, lecz także na precyzyjnym przedstawieniu treści wolności lub praw wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2016 r., sygn. Ts 380/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 280). „Skarżący musi zatem wskazać, jakie z powołanego przez niego wzorca kontroli wynikają uprawnienia, i wyjaśnić, na czym polega korespondujący z nimi obowiązek prawodawcy” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68). „Zarzuty sformułowane w skardze muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, wskazanie właściwych wzorców konstytucyjnych wyrażających prawa podmiotowe przysługujące osobom fizycznym bądź prawnym i – przez porównanie treści wynikających z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej niezgodności. Innymi słowy obowiązkiem skarżącego jest nie tylko wskazanie określonego rodzaju naruszonego prawa lub wolności, ale również sformułowanie argumentów, które mogłyby uprawdopodobnić postawiony zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 2017 r., sygn. Ts 136/17, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 32).

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sformułowanie zarzutu oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym

przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. W procedurze kontroli norm ciężar dowodu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obowiązkiem tegoż podmiotu jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, *op. cit.*; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 73/11, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2).

„Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi» się do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Przedstawiona przez skarżącego argumentacja powinna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, *op. cit.* i 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, *op. cit.* oraz 20 września 2017 r., sygn. Ts 136/17, *op. cit.*).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał też, że z obowiązku odpowiedniego przedstawienia naruszonych praw konstytucyjnych oraz sposobu tego naruszenia

i przedstawienia adekwatnej argumentacji uprawdopodobniającej stawiane zarzuty „nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który orzekając – zgodnie z art. 67 ust. 1 u.o.t.p. TK – jest związany granicami skargi konstytucyjnej (...). W konsekwencji poprzestanie przez skarżącego na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu albo na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK), co skutkuje odmową nadania dalszego biegu skardze na etapie wstępnego rozpoznania albo umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku przy rozpoznaniu merytorycznym. Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2018 r., sygn. Ts 173/17, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 59, *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie Skarżąca, pomimo licznych odwołań i przytoczenia cytatów z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie sprecyzowała treści wolności lub praw wywodzonych z powołanych związkowo przepisów 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 zw. z art. 47 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, która mogłaby mieć znaczenie w toku kontroli hierarchicznej zgodności norm dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. 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 naruszenie konstytucyjnego prawa do opieki i ochrony życia rodzinnego” (s. 12 skargi konstytucyjnej; *vide* też – *ibidem*, s. 8 oraz 9), 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, stanowiące wniosek i uwagi o charakterze *de lege ferenda*, których adresatem może być ustawodawca. Nie powołała natomiast argumentów lub dowodów potwierdzających twierdzenie o nadmiernej ingerencji w życie rodzinne.

W związku z powyższym należy uznać, że w zakresie zarzutu niezgodności zaskarżonej normy z art. 18 w zw. z art. 47 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji skarga nie spełnia wymogów określonych w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy otpTK. Zatem również z tego względu postępowanie w części dotyczącej tego zarzutu winno podlegać umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Analogicznymi brakami obarczona jest skarga konstytucyjna w części dotyczącej zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 18 w zw. z art. 71 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Artykuł 71 ust 2 Konstytucji stanowi: „Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa.”. Podmiotem przewidzianego w tym przepisie prawa jest matka w okresie „przed i po urodzeniu dziecka”. W związku z tym 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” (L. Garlicki i M. Derlatka, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, II, Art. 30-86, op. cit.*, s. 775-776). 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 Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 76). Z art. 71 ust. 2 Konstytucji nie wynika jednak obowiązek wprowadzenia w każdej regulacji, która może mieć zastosowanie wobec matek w okresie przed i po urodzeniu dziecka, wyjątków przewidujących preferencyjne traktowanie tej grupy uprawnionych. Przepis art. 71 ust. 2 Konstytucji jednoznacznie wskazuje, że obowiązek określenia przewidzianego w nim prawa matki do szczególnej pomocy spoczywa na ustawodawcy. Z tego względu to ustawodawca wyznacza ostateczną treść szczególnych uprawnień przysługujących matce w okresie przed i po urodzeniu dziecka (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11, *op. cit.* oraz z dnia 24 marca 2015 r., sygn. P 42/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 33). W związku z tym Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że art. 71 ust. 2 ustawy zasadniczej „wyraźnie eksponuje swobodę regulacyjną ustawodawcy w sferze przyjmowania konkretnych form ochrony i pomocy udzielanych matce. W granicach powyższej swobody ustawodawca – stosownie do wielu zmiennych czynników, w tym demograficznych, ekonomicznych i społecznych – może przyjmować różne mechanizmy prawnej reglamentacji pomocy udzielanej matce przed i po urodzeniu dziecka” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 2011 r., sygn. SK 33/09, *op. cit.*).

Tymczasem świadczenie pielęgnacyjne nie stanowi formy pomocy skierowanej do matek przed 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. Zgodnie z art. 17 ust. 1 u.ś.r., świadczenie pielęgnacyjne stanowi jedną z form pomocy udzielanej ze środków publicznych członkowi rodziny, w skład której wchodzi niesamodzielną osobą niepełnosprawną. Uprawnionymi do świadczenia pielęgnacyjnego są osoby obu płci sprawujące opiekę nad niepełnosprawnymi, zarówno dziećmi jak i innymi członkami rodziny, wobec których obciąża je obowiązek alimentacyjny. Również korzystanie z urlopu wychowawczego, jako kwestionowana przez Skarżącą okoliczność uniemożliwiająca nabycie prawa do świadczenia

pielęgniacyjnego, nie dotyczy wyłącznie matek w okresie po urodzeniu dziecka. Uprawnionymi do urlopu wychowawczego są bowiem pracownicy obu płci będący rodzicami lub opiekunami dziecka (art. 186 § 1 i § 6 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 – Kodeks pracy; tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1510 ze zm.; dalej: k.p.). Nie można zatem uznać, aby art. 17 ust. 1 u.ś.r., w kwestionowanym zakresie, kształtował sytuację prawną osoby ubiegającej się o świadczenie pielęgnacyjne jako matki przed lub po urodzeniu dziecka.

Urlop wychowawczy nie przysługuje ani przed, ani bezpośrednio po urodzeniu dziecka. W okresie 6 tygodni przed przewidywaną datą porodu oraz bezpośrednio po porodzie pracownicy przysługuje bowiem urlop macierzyński w łącznym wymiarze 20 tygodni w przypadku urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie (art. 180 § 1 i § 2 k.p.). Następnie, po wykorzystaniu urlopu macierzyńskiego albo zasiłku macierzyńskiego za okres odpowiadający okresowi urlopu macierzyńskiego, oboje rodzice będący pracownikami mają prawo do urlopu rodzicielskiego w wymiarze 32 tygodni w przypadku urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie (art. 182^{1a} § 1 k.p.). Urlop wychowawczy jest dopiero kolejnym urlopem przysługującym obojgu rodzicom będącym pracownikami, udzielanym na okres nie dłuższy niż do zakończenia roku kalendarzowego, w którym dziecko kończy 6. rok życia, w wymiarze 36 miesięcy (art. 186 § 1 i § 2 k.p.), a w przypadku dziecka niepełnosprawnego wymagającego osobistej opieki pracownika przysługuje specjalny urlop wychowawczy w wymiarze dodatkowych 36 miesięcy, udzielany na okres nie dłuższy niż do ukończenia przez dziecko 18. roku życia (art. 186 § 3 k.p.). Uwzględniając zatem wymiar kolejnych urlopów przysługujących w związku z rodzicielstwem oraz wynikające z wieku dziecka okresy, w jakich urlopy te są udzielane, istotne wątpliwości nasuwa możliwość uznania całego okresu urlopu wychowawczego, w szczególności udzielonego w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym, za czas po porodzie, o którym mowa w art. 71 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto, niezależnie od powyższych wątpliwości, nawet przyjęcie, że cały czas korzystania przez matkę z urlopu wychowawczego jest okresem po porodzie, przewidzianym w art. 71 ust. 2 Konstytucji, nie pozwala uznać tego przepisu ustawy zasadniczej za adekwatny wzorzec kontroli zaskarżonej regulacji. W sytuacji, gdy matka w okresie korzystania z urlopu wychowawczego sprawuje jednocześnie opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, przyczyną braku prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, wynikającą z art. 17 ust. 1 u.ś.r. w kwestionowanym zakresie, nie jest bowiem korzystanie z urlopu wychowawczego lub innych uprawnień przysługujących matkom przed i po porodzie, lecz brak rezygnacji z zatrudnienia i dalsze pozostawanie w stosunku pracy.

Z powyższych względów należy uznać, że art. 71 ust. 2 Konstytucji 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 związkowo przepisów art. 18 i art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, z których żaden, jak już wcześniej wskazano w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, nie wyraża samodzielnie publicznego prawa podmiotowego. Tym samym w zakresie zarzutu niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 18 w zw. z art. 71 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna nie spełnia wymogu wynikającego bezpośrednio z art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej oraz art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy otpTK, co samodzielnie przesądza o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej w tej części.

Ponadto Skarżąca nie wyjaśniła także sposobu naruszenia przysługujących jej praw podmiotowych, wynikających z art. 18 w zw. z art. 71 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, ani nie powołała adekwatnych argumentów mogących uprawdopodobnić niezgodność kwestionowanej regulacji z tymi wzorcami kontroli. Stwierdzając, że nieprzyznanie matce opiekującej się niepełnosprawnym

dzieckiem podczas urlopu wychowawczego pozostaje w sprzeczności z wymogiem szczególnej pomocy, przewidzianym w art. 71 ust. 2 Konstytucji (s. 15 skargi konstytucyjnej), Skarżąca nie podjęła nawet próby wykazania związku pomiędzy kwestionowaną przesłanką nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego a szczególną pomocą przysługującą matce przed i po urodzeniu dziecka. Zatem również z tego powodu postępowanie w zakresie zarzutu niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 18 w zw. z art. 71 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji winno podlegać umorzeniu.

Kolejny powołany przez Skarżącą, jako wzorzec kontroli kwestionowanej regulacji, art. 65 ust. 1 Konstytucji RP stanowi: „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.”.

Treść normatywna art. 65 ust. 1 Konstytucji była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który wskazywał, że przepis ten gwarantuje trzy funkcjonalnie powiązane wolności, które składają się na wolność pracy, mianowicie wolność wyboru zawodu, wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, a także upoważnia ustawodawcę do ich ograniczania (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 16/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 49; *vide* również – powołane tam orzecznictwo), oraz stwierdzał, że przepis ten nakazuje ustawodawcy „zapewnić możliwość wyboru zawodu i miejsca pracy oraz możliwość wykonywania zawodu w sposób wolny od zewnętrznej ingerencji, w możliwie najszerszym zakresie” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 marca 2001 r., sygn. K. 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50; *vide* także – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2008 r., sygn. SK 17/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 29). „Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP 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” (wyrok

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 stycznia 2001 r., sygn. SK 30/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 3; *vide* również – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2011 r., sygn. SK 15/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 98 i 6 listopada 2012 r., sygn. SK 29/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 120). Konstytucyjna wolność pracy „nie ma charakteru absolutnego (por. art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji) i może być ograniczana na zasadach przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2020 r., sygn. SK 46/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 71). Jak bowiem podkreślał Trybunał Konstytucyjny, wolność wykonywania zawodu „musi być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, wyznaczenie sposobów i metod (ram) wykonywania zawodu, a także określenie powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego. Innymi słowy, konstytucyjna gwarancja <wolności wykonywania zawodu> nie tylko nie kłóci się z regulowaniem przez państwo szeregu kwestii związanych tak z samym wykonywaniem zawodu, jak i ze statusem osób zawód ten wykonujących, ale wręcz zakłada potrzebę istnienia tego typu regulacji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 1999 r., sygn. SK 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 119; *vide* też – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99 i 29 listopada 2011 r., sygn. SK 15/09, *op. cit.*).

Zestawienie art. 17 ust. 1 u.ś.r. z powołanym, jako wzorzec kontroli, art. 65 ust. 1 Konstytucji wskazuje, że pomiędzy tymi przepisami brak jest związku normatywnego. Zaskarżony art. 17 ust. 1 u.ś.r. nie zawiera bowiem regulacji dotyczących wolności wyboru i wykonywania zawodu lub wyboru miejsca pracy, w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Nie ulega wątpliwości, że art. 17 ust. 1 u.ś.r. nie zawiera zakazu lub nakazu podjęcia lub wykonywania zawodu czy też jakichkolwiek regulacji dotyczących miejsca pracy. Przepis 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 niesamodzielną osobą niepełnosprawną. Z art. 17 ust. 1 u.ś.r. nie można natomiast 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.

Zdaniem Skarżącej, art. 17 ust. 1 u.ś.r., w opisanym wcześniej zakresie, wymagając „całkowitego rozwiązania stosunku pracy (...) ogranicza jakąkolwiek aktywność zawodową, stąd też niewątpliwie godzi w powyżej opisaną zasadę wolności pracy”.

Poglądu tego nie można podzielić. Niepodjęcie lub rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., następuje w wyniku dobrowolnej decyzji opiekuna osoby niepełnosprawnej. Obowiązek alimentacyjny polegający na dostarczaniu środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania (art. 128 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1359; dalej: k.r.o.), który ciąży na opiekunie wobec niepełnosprawnego członka rodziny, może być bowiem wykonywany w formie świadczeń pieniężnych, jak i poprzez osobiste starania o utrzymanie lub wychowanie uprawnionego (art. 135 § 2 k.r.o.). Jeżeli osoba obciążona obowiązkiem alimentacyjnym wobec niepełnosprawnego dziecka podejmie decyzję o osobistym sprawowaniu opieki, może nie podejmować lub zrezygnować z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej i uzyskać prawo do świadczenia pielęgnacyjnego albo – jeżeli jest pracownikiem i nie chce rozwiązywać stosunku pracy – może skorzystać z urlopu wychowawczego i należnych z tego tytułu uprawnień, które zostaną opisane w dalszej części niniejszego stanowiska.

Wynikająca z art. 17 ust. 1 u.ś.r., w kwestionowanym zakresie, niemożność jednoczesnego skorzystania z dwu alternatywnych form pomocy dla rodziców lub opiekunów dzieci, w tym niepełnosprawnych, jest niewątpliwie czynnikiem oddziałującym na decyzje opiekuna o rezygnacji lub kontynuowaniu zatrudnienia w sytuacji, gdy opiekun spełnia jednocześnie warunki nabycia prawa do urlopu wychowawczego i może sprawować opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem pozostając w zatrudnieniu, w ramach urlopu wychowawczego. Tego rodzaju pośrednie oddziaływanie, mające wymiar ekonomiczny, 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 (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2 i 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15). Niezależnie bowiem od tego, jaką decyzję podejmie w takiej sytuacji opiekun (tj. czy nie podejmie lub zrezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej i będzie pobierał świadczenie pielęgnacyjne, czy też pozostanie w stosunku pracy i, sprawując opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem podczas urlopu wychowawczego, nie uzyska prawa do świadczenia pielęgnacyjnego), skutki tej decyzji wynikające z art. 17 ust. 1 u.ś.r. zawsze dotyczyć będą prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, a więc prawa do określonej formy pomocy ze strony władz publicznych, a nie wolności pracy.

W związku z powyższym, skoro art. 65 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli kwestionowanej regulacji, należy uznać, że wydanie wyroku jest w tym zakresie niedopuszczalne.

Z kolei, powołany związkowo z art. 65 ust. 1 Konstytucji, przepis art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej nie wyraża praw podmiotowych lub wolności i nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, art. 31 ust. 3 Konstytucji określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń

wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były ustanawiane tylko w ustawie, w aspekcie materialnym dopuszcza natomiast ustanawianie ograniczeń tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla zachowania wymienionych w tym przepisie wartości (*vide* – wyrok z dnia 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazuje przy tym, że „art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest samodzielnym wzorcem kontroli. Przepis ten nie statuuje w sposób wyabstrahowany konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Może być on powoływany tylko łącznie z innym przepisem Konstytucji, który stanowi o konstytucyjnych wolnościach lub prawach człowieka i obywatela. Wówczas, w razie stwierdzenia ograniczeń w zakresie korzystania z takich wolności lub praw, Trybunał bada, czy naruszenie mieści się w granicach dozwolonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15; *vide* też – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. K 14/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 82, a także postanowienie z dnia 10 sierpnia 2017 r., sygn. Ts 85/17, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 265 oraz powołane tam orzecznictwo).

Wobec powyższego, skoro art. 65 ust. 1 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli, a powołany związkowo przepis art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej nie wyraża samodzielnie publicznego prawa podmiotowego lub wolności przysługującej jednostce, należy uznać, że w zakresie zarzutu nadmiernej ingerencji kwestionowanej regulacji w przysługującą Skarżącej konstytucyjną wolność pracy merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest niedopuszczalne.

Następny zarzut podniesiony w skardze konstytucyjnej dotyczy niezgodności art. 17 ust. 1 u.ś.r. w kwestionowanym zakresie z 18 w zw. z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Przepis art. 71 ust. 1 ustawy zasadniczej, stanowi: „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny

znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.”. Przepis ten był wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który zwracał uwagę na jego złożoną strukturę i zróżnicowane znaczenie normatywne zdania pierwszego i zdania drugiego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2015 r., sygn. P 38/12, *op. cit.*; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). W ewoluującym orzecznictwie konstytucyjnym utrwalił się pogląd, że zdanie pierwsze art. 71 ust. 1 Konstytucji „wyraża przede wszystkim prawo w znaczeniu przedmiotowym. Przepis ten wskazuje na powinności państwa w zakresie realizacji jego obowiązków wobec rodziny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 2017 r., sygn. SK 36/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 60). Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że pierwsze zdanie art. 71 ust. 1 ustawy zasadniczej nie ustanawia konkretnych praw podmiotowych jednostek, lecz ma charakter programowy, konsekwentnie stwierdzał, że nie może ono stanowić samodzielnego wzorca kontroli w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, *op. cit.*; 10 marca 2015 r., sygn. P 38/12, *op. cit.*; 22 listopada 2016 r., sygn. SK 2/16, *op. cit.*; 3 kwietnia 2019 r., sygn. SK 13/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 14 oraz 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 2/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 36, a także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 19/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 31). Trybunał Konstytucyjny uznawał, że prawo podmiotowe do szczególnej pomocy państwa dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej zostało sformułowane w zdaniu drugim art. 71 ust. 1 ustawy zasadniczej (*vide* m.in. – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 3 kwietnia 2019 r., sygn. SK 13/16, *op. cit.* i 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 2/17, *op. cit.*). W związku z tym, w orzecznictwie konstytucyjnym nie budzi wątpliwości, że „[t]ylko (...) art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji zawiera treść normatywną, która może stanowić wzorzec kontroli

konstytucyjnej w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 2017 r., sygn. SK 36/15, *op. cit.*; *vide* również – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, *op. cit.* i 3 kwietnia 2019 r., sygn. SK 13/16, *op. cit.* oraz powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie, jako wzorzec kontroli kwestionowanej regulacji, Skarżąca wskazała zdanie drugie art. 71 ust. 1 Konstytucji, które, zgodnie z powołanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, może być wzorcem kontroli w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną.

Podmiotem uprawnionym do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych są członkowie rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Nie ulega wątpliwości, że „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” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. P 33/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 70; *vide* też – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 2/17, *op. cit.*). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że świadczenie pielęgnacyjne, którego beneficjentami są osoby sprawujące opiekę nad niesamodzielnymi, niepełnosprawnymi członkami rodziny, „jest jednym z instrumentów realizowania przez ustawodawcę obowiązku wyznaczonego w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 2/17, *op. cit.*; *vide* również – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, *op. cit.*). Należy zatem uznać, że art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec kontroli zaskarżonej normy określającej jedną z przesłanek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, wynikającej z art. 17 ust. 1 u.ś.r. w kwestionowanym zakresie.

Natomiast art. 18 Konstytucji, jak już wcześniej wskazano w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, nie wyraża samodzielnie publicznego prawa podmiotowego, a w zakresie, w jakim wysławia programową zasadę ochrony i opieki nad rodziną, przepis ten jest konkretyzowany przez art. 71 ust. 1 ustawy zasadniczej (*vide m.in.* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, *op. cit.*). W niniejszej sprawie Skarżąca, powołując art. 18 ustawy zasadniczej związkowo z art. 71 ust. 1 zd. drugie Konstytucji, nie wywiodła z tak określonego wzorca kontroli innych praw podmiotowych niż te, które wynikają z art. 71 ust. 1 zd. drugie Konstytucji. Wobec tego postępowanie w zakresie, powołanego związkowo z art. 71 ust. 1 zd. drugie i art. 32 ust. 1 Konstytucji, wzorca kontroli z art. 18 ustawy zasadniczej winno podlegać umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Reasumując, należy stwierdzić, 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 stanowi rezygnacji lub niepodjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, z art. 71 ust. 1 zd. drugie w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Pomoc przewidziana w art. 71 ust. 1 zd. 2. Konstytucji, tak samo jak opisana wcześniej pomoc, o której mowa w art. 71 ust. 2 ustawy zasadniczej, ma mieć charakter szczególny, co oznacza „konieczność preferencyjnego traktowania osób należących do danej kategorii podmiotów, wyprzedzającego konstytucyjną ochronę o <zwykłej> intensywności, i musi pozwolić każdej takiej rodzinie na w miarę normalne funkcjonowanie w społeczeństwie. Posłużenie się w art. 71 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji terminem <szczególny> odczytywać należy jako skierowany do władzy publicznej nakaz bardziej intensywnego wspomaganie pewnej grupy podmiotów z uwagi na sytuację faktyczną, w jakiej się znajdują” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r.,

sygn. SK 7/11, *op. cit.*; *vide* też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 2/17, *op. cit.* oraz powołane tam orzecznictwo). Zgodnie z art. 81 Konstytucji, praw określonych w art. 71 oraz innych wymienionych tam przepisach ustawy zasadniczej można dochodzić w granicach określonych w ustawie. W związku z tym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że szczególna pomoc, o której mowa w art. 71 ust. 1 zd. drugie Konstytucji, „obejmuje obowiązek władz publicznych, po pierwsze, zapewnienia każdemu członkowi rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej minimum egzystencjalnego, a po drugie, zapewnienia pomocy wykraczającej poza zwykłą pomoc. Konstytucja pozostawia przy tym ustawodawcy (działającemu w ramach wartości i zasad konstytucyjnych) swobodę określenia progu egzystencjalnego, odpowiadającego minimalnemu poziomowi wynikającemu z potrzeb konsumpcyjnych człowieka w danych warunkach społeczno-ekonomicznych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 2/17, *op. cit.*; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). „Nie ulega również wątpliwości, że regulacja konstytucyjna nie zwalnia rodziny z odpowiedzialności za swoje utrzymanie, a członków rodziny z obowiązków alimentacyjnych. (...). Oznacza to m.in., że obowiązek ochrony i pomocy rodzinie nie może być realizowany tylko poprzez system zabezpieczenia społecznego, ale przez zharmonizowane rozwiązania systemowe” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 115; *vide* również – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 2017 r., sygn. SK 36/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 60).

Z art. 71 ust. 1 zd. drugie Konstytucji nie wynika zatem nakaz przyznania członkom rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej jakiegokolwiek konkretnej formy pomocy, w szczególności w postaci świadczenia pielęgnacyjnego. Konstytucyjny obowiązek państwa zapewnienia obywatelom zabezpieczenia społecznego realizowany jest obecnie w ustawach zwykłych za

pomocą konstrukcji: ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego, pomocy społecznej oraz świadczeń rodzinnych. Określone rozwiązania uwzględniające konieczność szczególnej pomocy członkom rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej zawarte są również w aktach prawnych z innych dziedzin prawa. Nieuzyskanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z powodu niespełnienia jednego z ustawowo określonych wymogów w postaci niepodjęcia lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej nie wyklucza możliwości skorzystania z innych form pomocy przeznaczonej dla rodzin w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, w szczególności w formie świadczeń przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm.) a w przypadku rodziny, której członkiem jest osoba niepełnosprawna, również w formie świadczeń pieniężnych finansowanych ze środków publicznych, przysługujących zarówno opiekunom osoby niepełnosprawnej, takich jak dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu kształcenia i rehabilitacji niepełnosprawnego dziecka (art. 13 u.ś.r.), jak i samej osobie niepełnosprawnej, takich jak: zasiłek pielęgnacyjny (art. 16 u.ś.r.) lub świadczenie uzupełniające (art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1006 ze zm.).

W niniejszej sprawie Skarżąca, wiążąc naruszenie art. 71 ust. 1 zd. drugie Konstytucji z nieprzyznaniem jej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, nie powołała argumentów wskazujących, że niemożność uzyskania prawa do tego świadczenia uniemożliwiła jej lub członkom jej rodziny skorzystanie z innych form pomocy władz publicznych dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej lub społecznej. Należy zatem uznać, że Skarżąca nie zarzuca naruszenia prawa do szczególnej pomocy dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej lub społecznej jako takiego, lecz niezachowanie określonych zasad konstytucyjnych przy ustawowym określaniu jednej z form realizacji tego prawa.

Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w sferze, w której ustawodawca może swobodnie kształtować zakres uprawnień wynikających z prawa do zabezpieczenia społecznego i może – co do zasady – znosić uprawnienia wykraczające poza istotę tego prawa, nie może jednak naruszać innych wartości, norm i zasad konstytucyjnych, w szczególności zasady sprawiedliwości społecznej, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy równości wobec prawa (*vide* m.in. – wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego – wyroki z dnia: 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136 i 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163).

W niniejszej sprawie Skarżąca, powołując, jako związkowy do art. 71 ust. 1 zd. drugie Konstytucji, wzorzec kontroli z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, zarzuciła kwestionowanej regulacji naruszenie zasady równości wobec prawa.

Wyrażona w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej zasada równości była wielokrotnie analizowana przez Trybunał Konstytucyjny, który wskazywał, że „z konstytucyjnej zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji <wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących>” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. K 16/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 52; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

W związku z tym, „[p]odstawowym zagadnieniem poprzedzającym analizę zachowania tej zasady, wymagającym rozstrzygnięcia, jest to, czy istnieje wspólna cecha relewantna porównywanych sytuacji, a więc czy zachodzi <podobieństwo> tych sytuacji, stanowiące przesłankę dla zastosowania zasady równości. (...) Równość to także akceptacja odmiennego traktowania podmiotów, które wspólnych cech relewantnych nie mają. Jeśli zatem różnicowania sytuacji

prawnej i faktycznej adresatów norm prawnych odpowiadają obiektywnie istniejącym między nimi odmiennostom, nie dochodzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. P 7/10, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 74).

„Kluczowy charakter dla rozważania zasady równości ma więc zawsze ustalenie (dobór) <cechy istotnej>, bo przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Uznanie owego podobieństwa pozwala na podjęcie badania, czy podmioty podobne są traktowane podobnie przez przepisy prawa. Dopiero zaś stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny (a więc wprowadza różnicowanie), prowadzi do postawienia pytania, czy takie różnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości. Ustalenie klasy podmiotów podobnych powinno być dokonywane zawsze *ad casum*. Wymaga bowiem analizy treści regulacji prawnej. Ustalenie to musi być dokonywane zawsze adekwatnie do treści stosunku prawnego, ze względu na dające się wyodrębnić klasy porównywanych podmiotów. Bez poprawnego wyznaczenia klasy podmiotów podobnych nie da się poprawnie zastosować testu równości. Jeśli klasa zostanie błędnie wyznaczona za szeroko, niemal zawsze przyniesie negatywny wynik. Test oceny równości wskazywać będzie nierówność. Toteż w przypadkach wątpliwych Trybunał zazwyczaj opowiada się za przyjęciem węższej klasy podmiotów należących do tej samej klasy. (...) Większa niż dawniej złożoność współczesnych stosunków społecznych rodzi niekiedy po stronie prawodawcy konieczność bardziej szczegółowego określania klasy podmiotów. (...) Coraz częściej bowiem ocena zachowania zasady równości wymaga porównania nie dwóch, ale większej liczby klas podmiotów, które mogą być uznane za podobne ze względu na daną cechę istotną. Ocena sytuacji prawnej staje się skomplikowana. Różnie bowiem wyglądają odmiennosci w sytuacji prawnej podmiotów w zależności od wyboru porównywanych grup. (...) postulat równości nie może być utożsamiany z nakazem identyczności. Celem i istotą regulacji prawnych jest wprowadzanie różnicowań. Dopóki te różnicowania

prawne odpowiadają obiektywnie istniejącym różnicom między adresatami norm prawnych, problem naruszenia zasady równości nie powstaje” (L. Garlicki i M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, II, Art. 30-86*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 109 i 110-111).

„W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenie jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często więc ma ona relatywny charakter” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 45.; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). Podmioty różne, a więc niemające relewantnej cechy wspólnej, mogą być traktowane różnie.

W niniejszej sprawie Skarżąca, podnosząc zarzut naruszenia przez ustawodawcę zasady równego traktowania w zakresie szczególnej pomocy dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, skonfrontowała sytuację osób korzystających z urlopu wychowawczego z sytuacją osób niepozostających w zatrudnieniu i niewykonyjących innej pracy zarobkowej, a jako cechy relewantne wskazała niezyskiwanie wynagrodzenia oraz taki sam sposób sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Z tego względu zróżnicowanie tych grup podmiotów w zakresie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie kryterium pozostawania w stosunku pracy winno być – zdaniem Skarżącej – uznane za niedopuszczalne.

W związku z powyższym należy ustalić, czy wskazane przez Skarżącą osoby sprawujące opiekę nad niesamodzielnym, niepełnosprawnym członkiem rodziny w okresie korzystania z urlopu wychowawczego stanowią podmioty podobne do osób, które nie podjęły lub zrezygnowały z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niesamodzielnym, niepełnosprawnym członkiem rodziny i nie pozostają w stosunku prawnym stanowiącym podstawę zarobkowania.

Świadczenie pielęgnacyjne stanowi jedną z form pomocy udzielanej przez władze publiczne rodzinom, jest świadczeniem pieniężnym przysługującym w wysokości 2119,00 zł miesięcznie (art. 17 ust. 3 u.ś.r.). Z prawem do świadczenia pielęgnacyjnego nierozdzielnie związane jest prawo do niepieniężnej formy wsparcia w postaci objęcia obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym (art. 6 ust. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1009 ze zm.; dalej: u.s.u.s.) oraz ubezpieczeniem zdrowotnym (art. 66 ust. 1 pkt 28a ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm.; dalej: u.ś.o.z.), za które składki finansowane są ze środków publicznych.

Nabywanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego uzależnione jest od spełnienia przesłanek pozytywnych, wynikających przede wszystkim z art. 17 ust. 1 u.ś.r. (którego treść przytoczono wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska), oraz braku przesłanek negatywnych, w szczególności wymienionych w art. 17 ust. 5 pkt 1 u.ś.r., zgodnie z którym świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę: a) ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, o którym mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, b) ma ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. Podstawowymi przesłankami pozytywnymi warunkującymi prawo do świadczenia pielęgnacyjnego są zatem: sprawowanie opieki nad niesamodzielnym, niepełnosprawnym członkiem rodziny oraz rezygnacja lub niepodjęcie przez

opiekuna zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Natomiast przesłanki negatywne odnoszące się do opiekuna dotyczą ustalonego prawa do innych świadczeń finansowanych ze środków publicznych, których celem jest zastąpienie obywatelom dochodów z aktywności zarobkowej, utraconych w związku ze ziszczeniem się innego ryzyka negatywnie wpływającego na możliwość zarobkowania.

Prawo do urlopu wychowawczego przysługuje pracownikom, czyli osobom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę (art. 186 § 1 i art. 2 k.p.). Nie ulega zatem wątpliwości, że osoba korzystająca z urlopu wychowawczego pozostaje w zatrudnieniu, chociaż co do zasady, tak samo jak osoba niezatrudniona i niewykonująca innej pracy zarobkowej, nie świadczy pracy i nie otrzymuje wynagrodzenia.

Analizując sytuację osób korzystających z urlopu wychowawczego oraz osób niezatrudnionych i niewykonujących innej pracy zarobkowej w kontekście kwestionowanej regulacji, należy jednak również uwzględnić występujące pomiędzy tymi grupami podmiotów różnice. Uznanie podmiotów za podobne może bowiem nastąpić wyłącznie w oparciu o całokształt cech, które wyznaczają ich sytuację prawną w danej dziedzinie. W szczególności, dla stwierdzenia wystąpienia cechy relewantnej, nakazującej jednakowe traktowanie dwóch grup podmiotów, nie jest wystarczające wskazanie jednostkowych cech wspólnych. Jak konsekwentnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, „[o]cena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być (...) poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, tak gdy chodzi o ich cechy wspólne, jak też cechy różniące” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2014 r., sygn. SK 53/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 77; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). „W każdym wypadku Trybunał musi uwzględnić specyfikę przedmiotu zaskarżenia i z tego punktu widzenia ocenić, w jakiej mierze wskazana cecha odzwierciedla podobieństwo tych

podmiotów” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, *op. cit.*).

Należy zatem w pierwszej kolejności zauważyć, że skutkiem rezygnacji lub niepodjęcia przez opiekuna zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niesamodzielnym niepełnosprawnym członkiem rodziny jest nie tylko brak wynagrodzenia i możliwości zarobkowania ale również utrata tytułu do objęcia obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi, a w przypadku dobrowolnego przystąpienia do tych ubezpieczeń (art. 7 u.s.u.s. i art. 68 ust. 1 u.ś.o.z.), konieczność samodzielnego finansowania całości składek z tego tytułu. Natomiast osoby korzystające z urlopu wychowawczego podlegają z tego tytułu obowiązkowo zarówno ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym (art. 6 ust. 1 pkt 19 u.s.u.s.), jak i zdrowotnemu (art. 66 ust. 1 pkt 32 u.ś.o.z.), a składki za te ubezpieczenia finansowane są w całości z budżetu państwa.

Osoby korzystające z urlopu wychowawczego, spełniające kryterium dochodowe (art. 5 ust. 1 i 2 u.ś.r.), mogą też uzyskać prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego (art. 10 u.ś.r.), który to dodatek nie przysługuje osobom niezatrudnionym.

Nie można również pominąć, że okres urlopu wychowawczego wlicza się, w dniu jego zakończenia, do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia pracownicze (art. 186⁵ k.p.). Ponadto od dnia złożenia przez pracownika uprawnionego do urlopu wychowawczego wniosku o udzielenie urlopu wychowawczego do dnia zakończenia tego urlopu pracodawca nie może wypowiedzieć ani rozwiązać umowy o pracę z tym pracownikiem (art. 186⁸ § 1 k.p.), a po zakończeniu urlopu wychowawczego pracodawca dopuszcza pracownika do pracy na dotychczasowym stanowisku, a jeżeli nie jest to możliwe, na stanowisku równorzędnym lub innym odpowiadającym kwalifikacjom zawodowym pracownika, za wynagrodzeniem nie niższym od wynagrodzenia

przysługującego pracownikowi w dniu podjęcia pracy na stanowisku zajmowanym przed urlopem (art. 186⁴ k.p.).

Mając zatem na względzie przedstawione różnice pomiędzy sytuacją prawną opiekunów, którzy zrezygnowali lub nie podjęli zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, a sytuacją prawną opiekunów korzystających z urlopu wychowawczego, nie można podzielić poglądu Skarżącej o podobieństwie tych grup podmiotów ze względu na sposób sprawowania opieki i brak wynagrodzenia.

Sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, której zakres powoduje faktyczny całkowity brak możliwości wykonywania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (*vide* – wyroki NSA z dnia: 3 marca 2022 r., sygn. I OSK 1653/21, LEX nr 3339788; 21 kwietnia 2022 r., sygn. I OSK 1333/21, LEX nr 3349289 i 12 lipca 2022 r., sygn. I OSK 1383/21, LEX nr 3388327 oraz wyroki: WSA w Krakowie – z dnia 27 czerwca 2022 r., sygn. III SA/Kr 185/22, LEX nr 3380154; WSA w Olsztynie – z dnia 28 czerwca 2022 r., sygn. II SA/Ol 342/22, LEX nr 3364314 i WSA w Gliwicach – z dnia 30 czerwca 2022 r., sygn. II SA/Gl 456/22, LEX nr 3390735, a także B. Chłudziński, komentarz do art. 17, [w:] *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. P. Rączka, Warszawa 2021, LEX/el i K. Małysa-Sulińska, A. Kawecka, J. Sapeta, komentarz do art. 17, [w:] K. Małysa-Sulińska, A. Kawecka, J. Sapeta, *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, Warszawa 2015, LEX/el) stanowi tylko jedną z podstawowych przesłanek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Druga z przewidzianych w art. 17 ust. 1 u.ś.r. podstawowych przesłanek uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego dotyczy niepodjęcia lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, a nie tylko okresowego braku dochodu z określonych źródeł zarobkowania. Okresowy brak dochodów może bowiem występować m.in. jako cecha prowadzonej działalności gospodarczej, szczególnie o charakterze sezonowym.

W związku z tym, uwzględniając również negatywne przesłanki nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego dotyczące braku ustalonego prawa do innych świadczeń finansowanych ze środków publicznych, których celem jest zastąpienie obywatelom dochodów z aktywności zarobkowej, nie można uznać wskazanych przez Skarżącą kryteriów, dotyczących sposobu sprawowania opieki i braku wynagrodzenia, za istotne cechy relewantne samodzielnie przesądzające 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 naruszenia zasady równości w zakresie prawa rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Jak bowiem wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, „[r]óżne traktowanie podmiotów, które nie mają wspólnej cechy relewantnej, nie narusza zasady równości” (wyrok z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, *op. cit.*).

Pozwala to stwierdzić, że 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.

Z tych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robe
Zastępca Prokuratora Generalnego