



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 50/22
BAS-WAK-1411/22

Warszawa, 7 lipca 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny

1828

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej K C z 4 maja 2021 r. (sygn. akt SK 50/22), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 390 ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie przebywającej na urlopie wychowawczym, jest **zgodny** z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 18 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W skardze konstytucyjnej z 4 maja 2021 r. K C (dalej: skarżąca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z art. 18 w zw. z art. 47 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, art. 18 w zw. z art. 71 ust. 1 zdanie 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz art. 18 w zw. z art. 71 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, art. 17 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 22 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 390 ze zm., dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych lub u.ś.r.).

Zakwestionowane przepisy mają następujące brzmienie:

- art. 17 ust. 1 u.ś.r:
„Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje:
 - 1) matce albo ojcu,
 - 2) opiekunowi faktycznemu dziecka,
 - 3) osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,
 - 4) innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności- jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji”;
- art. 3 pkt 22 u.ś.r:
„zatrudnieniu lub innej pracy zarobkowej - oznacza to wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego, umowy o pracę nakładczą oraz wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w

rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych, a także prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej”.

Skarżąca wystąpiła o stwierdzenie niekonstytucyjności powyższych przepisów w zakresie „w jakim wyłączają prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej [...] wobec osoby wprawdzie formalnie pozostającej w stosunku pracy, lecz przebywającej na urlopie wychowawczym i sprawującej opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem” (skarga, s. 1).

2. Zakwestionowane przepisy dotyczą przesłanek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Zgodnie z ustawą o świadczeniach rodzinnych, jest ono przyznawane opiekunowi osoby niepełnosprawnej, na którym ciąży obowiązek alimentacyjny, jeżeli osoba ta ze względu na konieczność zapewnienia opieki decyduje się na rezygnację lub niepodejmowanie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Ustawowa definicja pojęcia „zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” określa zakres znaczeniowy tego pojęcia obowiązujący w obrębie całej ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Zdaniem skarżącej, przywołane powyżej przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych naruszają konstytucyjną zasadę opieki państwa nad rodziną, ochrony życia rodzinnego oraz prawo rodziny i matki do szczególnej pomocy państwa.

II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie ze skargą konstytucyjną

W marcu 2018 r. skarżąca urodziła syna, który legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności, ze wskazaniem konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby, w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji i koniecznością stałego współdziałania opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Skarżąca pozostaje w stosunku pracy Urzędem w P, który udzielił jej urlopu wychowawczego w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem.

We wniosku z maja 2019 r. skarżąca wystąpiła do Prezydenta Miasta o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Decyzją z lipca 2019 r. (znak: organ odmówił przyznania świadczenia, ze

względu na okoliczność braku rozwiązania przez skarżącą stosunku pracy. Decyzja ta została następnie utrzymana w mocy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w R (decyzja z sierpnia 2019 r., znak:).

Skarżąca odwołała się od tej decyzji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w R , zarzucając błędną wykładnię ustawowego pojęcia „rezygnacja z zatrudnienia”. W jej ocenie, rezygnacja z zatrudnienia oznacza brak faktycznego wykonywania pracy za wynagrodzeniem, w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną i nie może być utożsamiana wyłącznie z rozwiązaniem stosunku pracy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w R oddalił skargę (wyrok z marca 2020 r., sygn. akt), podzielając pogląd wyrażony w uzasadnieniu kwestionowanych decyzji, zgodnie z którym przebywanie przez skarżącą na urlopie wychowawczym wyklucza możliwość uznania, że zrezygnowała ona z zatrudnienia w rozumieniu art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Skarżąca wniosła następnie skargę kasacyjną od orzeczenia sądu administracyjnego pierwszej instancji. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną wyrokiem z listopada 2020 r. (sygn. akt).

III. Zarzuty skarżącej

Problem konstytucyjny podniesiony w skardze dotyczy możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego matce, która pozostaje na urlopie wychowawczym w celu sprawowania osobistej opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, pomimo braku formalnego rozwiązania przez nią stosunku pracy.

Skarżąca zarzuciła kwestionowanym przepisom ustawy o świadczeniach rodzinnych niezgodność z:

- art. 18 w zw. z art. 47 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- art. 18 w zw. z art. 71 ust. 1 zdanie 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- art. 18 w zw. z art. 71 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem skarżącej, kwestionowane przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych naruszyły jej konstytucyjne prawa do ochrony życia rodzinnego, szczególnej pomocy władz publicznych dla rodziny w trudnej sytuacji materialnej i społecznej oraz szczególnej pomocy państwa dla matki przed i po urodzeniu dziecka. Związkowo przywołane zostały także prawo do równego traktowania przez władze publiczne oraz zasada opieki państwa nad małżeństwem i rodziną.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że przepisy określające wymóg definitywnego rozwiązania stosunku pracy w celu ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wprowadzają nadmierne ograniczenie. Zdaniem skarżącej, nie można wymagać od osoby korzystającej ze świadczenia pielęgnacyjnego, by zrezygnowała z szansy na powrót do pracy, który może być konieczny dla zapewnienia potrzeb dziecka związanych z rehabilitacją i leczeniem. W jej ocenie, wymóg przerwania stażu zatrudnienia może skutkować zmniejszeniem szans na znalezienie pracy zgodnej z wykształceniem i doświadczeniem zawodowym w przyszłości oraz negatywnie wpływa na stabilizację emocjonalną, poczucie bezpieczeństwa oraz więź z dzieckiem.

Zdaniem skarżącej, wymaganie rozwiązania stosunku pracy należy ocenić jako „nadmierne i nieuzasadnione również z punktu widzenia celów instytucji świadczenia pielęgnacyjnego, ingerujące w sferę życia rodzinnego w sposób nieproporcjonalny do potrzeby wynikającej z konieczności realizacji tych celów” (skarga, s. 11). Skarżąca twierdzi, że funkcja urlopu wychowawczego, każdorazowo związana z opieką nad dzieckiem, jest zbieżna z celem świadczenia pielęgnacyjnego, a fakt pozostawania w stosunku pracy nie ma znaczenia dla realizacji tego celu. W czasie urlopu wychowawczego skarżąca nie wykonuje pracy i nie pobiera wynagrodzenia, co – w jej ocenie – jest równoznaczne z rezygnacją z zatrudnienia. Skarżąca wskazała, że pozbawienie jej możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego w czasie urlopu wychowawczego, którego celem jest opieka nad niepełnosprawnym dzieckiem, narusza konstytucyjny wymóg zapewnienia szczególnej pomocy ze strony władz publicznych dla matki po urodzeniu dziecka oraz rodziny w trudnej sytuacji materialnej i społecznej.

Ponadto skarżąca uważa, że kwestionowane przepisy naruszają zasadę równości wobec prawa. Jej zdaniem, sytuacja faktyczna i prawna matek, które rozwiązały stosunek pracy oraz tych, które przebywają na urloпах wychowawczych, jest podobna. W uzasadnieniu skargi podkreślono, że „na wspólną cechę istotną należy patrzeć przez pryzmat wskazanych powyżej celów świadczenia pielęgnacyjnego, a także z punktu widzenia zabezpieczenia dobra niepełnosprawnego dziecka” (skarga, s. 16). Zdaniem skarżącej, samo istnienie stosunku pracy nie może zostać uznane za argument przemawiający za zróżnicowaniem sytuacji matek opiekujących się niepełnosprawnym dzieckiem, w konsekwencji czego brak jest racji, które dopuszczałyby odstępstwo od zasady równości.

IV. Analiza formalnoprawna

1. Warunkiem merytorycznego rozpoznania zarzutów określonych w skardze konstytucyjnej jest spełnienie wymogów formalnych określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Przeprowadzenie analizy formalnoprawnej ma na celu ustalenie, czy i w jakim zakresie dopuszczalne jest merytoryczne rozpoznanie skargi przez Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, konieczność zbadania, czy nie zachodzą ujemne przesłanki, których wystąpienie skutkuje umorzeniem postępowania, obowiązuje na każdym etapie postępowania. Oznacza to, że weryfikacja dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się we wstępnej fazie kontroli, lecz pozostaje aktualna w każdym stadium jej rozpoznawania (zob. np. postanowienie TK z 20 grudnia 2022 r., sygn. akt SK 78/20). Skład Trybunału rozpoznający przedmiotową sprawę nie jest zatem związany stanowiskiem zajęтым w postanowieniu TK 1 czerwca 2022 r. (sygn. akt Ts 124/21) o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu. W przypadku niespełnienia wymogów formalnych skargi konstytucyjnej konieczne staje się umorzenie postępowania. Z tego względu merytoryczna ocena zasadności zarzutów skarżącej musi zostać poprzedzona analizą dopuszczalności przedmiotowej skargi w aspekcie formalnym.

Skarga konstytucyjna jest instrumentem, którego celem jest ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji warunkiem niezbędnym do wniesienia skargi konstytucyjnej jest wykazanie, że w związku z wydaniem przez sąd lub organ administracji publicznej ostatecznego orzeczenia na podstawie kwestionowanych przepisów aktu normatywnego doszło do naruszenia przysługujących skarżącemu praw podmiotowych lub wolności. Skarżący musi wskazać konkretne przepisy konstytucyjne dotyczące praw i wolności jako wzorce kontroli, określić, w jaki sposób zostały naruszone oraz uprawdopodobnić to naruszenie (zob. np. postanowienie TK z 20 grudnia 2022 r., sygn. akt SK 16/22). Jednocześnie skarżący musi wykazać, że ma interes prawny w merytorycznym rozstrzygnięciu sprawy, a wydanie wyroku przez Trybunał zmieniłoby jego sytuację prawną (zob. np. postanowienie TK z 27 października 2015 r., sygn. akt SK 2/14).

Przedmiotem zaskarżenia mogą być wyłącznie te przepisy, które bezpośrednio

dotyczą skarżącego, znalazły zastosowanie w jego sprawie i stały się podstawą jej ostatecznego rozstrzygnięcia. Ponadto treść przepisów stanowiących przedmiot kontroli skargi konstytucyjnej musi pozostawać w związku merytorycznym z rozstrzygnięciem podjętym na ich podstawie. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że funkcją skargi konstytucyjnej nie jest ocena prawidłowości wykładni przepisów dokonana przez sąd lub organ administracyjny ani poprawności argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu do ostatecznego orzeczenia. Oznacza to, że skarga konstytucyjna nie może dotyczyć stosowania prawa i być traktowana jako instrument dodatkowej instancji kontroli orzeczeń zapadłych w indywidualnych sprawach (np. postanowienie TK z 20 grudnia 2022 r., sygn. akt SK 78/20).

Kolejnym wymogiem dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej przez Trybunał jest przedstawienie przez skarżącego argumentów świadczących o niezgodności kwestionowanych przepisów ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi oraz o sposobie naruszenia. W postępowaniu przed Trybunałem obowiązuje zasada domniemania konstytucyjności przepisów prawa, w związku z czym argumenty przywołane w uzasadnieniu skargi muszą być konkretne i przekonujące. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału „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” (wyrok TK z 27 lutego 2018 r., sygn. akt SK 25/15; postanowienie TK z 4 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 256/08).

2. Skarżąca jako przedmiot kontroli wskazała art. 17 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 22 u.ś.r. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, przedmiotem kontroli mogą być wyłącznie przepisy będące podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie podmiotu występującego ze skargą. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „związek między normą, której zarzuca się niekonstytucyjność, a ostatecznym rozstrzygnięciem jest najściślejszy, jeśli zarzut niekonstytucyjności dotyczy ustawy albo innego aktu normatywnego lub ich jednostki redakcyjnej wprost powołanych w sentencji

ostatecznego orzeczenia. Tego rodzaju sytuacje są typowe i należą do najczęstszych w praktyce Trybunału. Niemniej jednak występują przypadki, kiedy organ stosuje daną normę, odtwarzając ją lub jej fragment z przepisu, który nie jest przywołany w sentencji ostatecznego rozstrzygnięcia” (wyrok TK z 12 maja 2017 r., sygn. akt SK 49/13).

Taka sytuacja występuje w przedmiotowej sprawie. Ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie skarżącej jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 25 listopada 2020 r. W sentencji wyroku NSA nie wskazał zakwestionowanych przepisów, jednakże należy stwierdzić, że spełniono został warunek *sine qua non*, zgodnie z którym „bez zastosowania zaskarżonego przepisu orzeczenie o kwestionowanej treści nie mogłoby być wydane” (postanowienie TK z 4 października 2018 r., sygn. akt SK 30/15). W uzasadnieniu do wyroku NSA stwierdził, że „dla ustalenia czy spełniona została ustawowa przesłanka z art. 17 ust. 1, tj. niepodejmowanie zatrudnienia lub rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, istotne jest czy osoba starająca się o świadczenie rodzinne nie pozostaje w zatrudnieniu lub nie wykonuje innej pracy zarobkowej w rozumieniu definicji z art. 3 pkt 22 ustawy, czyli nie pozostaje w jednym ze stosunków prawnych wskazanych w art. 3 pkt 22. Stwierdzenie istnienia takiego stosunku prawnego, niezależnie od jego zakresu, powoduje, że przesłanka z art. 17 ust. 1 ustawy, tj. niepodejmowanie lub rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej nie została spełniona” (wyrok NSA z 25 listopada 2020 r., s. 22).

Z uwagi na powyższe nie ulega wątpliwości, że kwestionowane przepisy były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. Z uzasadnienia skargi wynika jednak, że skarżąca nie podnosi żadnych zarzutów co do treści art. 3 pkt 22 u.ś.r., zawierającego definicję pojęcia zatrudnienia lub pracy zarobkowej. Zakwestionowana przez nią norma dotyczy określenia przez ustawodawcę rezygnacji lub niepodejmowania zatrudnienia jako przesłanki nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, co zostało wyrażone w art. 17 ust. 1 u.ś.r. i nieuwzględnienia w ramach tej przesłanki sytuacji matek przebywających na urlopie wychowawczym w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Skarżąca nie wskazała natomiast żadnych zastrzeżeń co do definicji „zatrudnienia lub pracy zarobkowej” i treści normatywnej art. 3 pkt 22 u.ś.r.

W myśl zasady *falsa demonstratio non nocet* obowiązującej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a rekonstrukcji zarzutów należy dokonać zarówno na podstawie *petitum* skargi, jak i

uzasadnienia (wyrok TK z 2 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 9/17). Zasada ta ma zastosowanie w odniesieniu do przedmiotu kontroli, jak i do wzorców, które należy rekonstruować z uwzględnieniem argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu (zob. wyroki TK z: 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07; 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 12/13; 8 października 2015 r., sygn. akt SK 11/13; 20 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 37/15). W konsekwencji, w ocenie Sejmu, jako właściwy przedmiot kontroli w niniejszej sprawie powinien zostać uznany art. 17 ust. 1 u.ś.r. w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie przebywającej na urlopie wychowawczym. Natomiast w odniesieniu do powołanego jako przedmiot kontroli art. 3 pkt 22 u.ś.r. Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Przepis ten nie wyraża bowiem treści normatywnej, względem której skarżąca sformułowała zarzut niekonstytucyjności.

3. Należy sformułować również zastrzeżenia co do wskazanych przez skarżącą wzorców kontroli. W przedmiotowej skardze w *petitum* jako główny wzorzec kontroli został wskazany art. 18 Konstytucji, statuujący zasadę opieki państwa nad małżeństwem i rodziną. Artykuł 18 stanowi jedną z podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej i – jako norma programowa, nakładająca na podmioty publiczne obowiązki podejmowania określonych działań lub zaniechań w celu ochrony i opieki wartości wskazanych w tym przepisie – jest skierowana do ustawodawcy (zob. M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Art. 18, wersja elektroniczna Legalis). Orzecznictwo Trybunału jasno wskazuje, że art. 18 Konstytucji nie określa praw podmiotowych przysługujących indywidualnym obywatelom, w związku z czym nie może być podstawą skargi konstytucyjnej (zob. wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99; 4 maja 2004 r., sygn. akt K 8/03; 10 marca 2015 r., sygn. akt P 38/12). Zdaniem Trybunału, przepis ten może być jedynie w sposób pośredni źródłem wykładni i wzorcem oceny kwestionowanych przepisów procesowych w szczególnych, ściśle określonych sytuacjach normatywnych (zob. wyrok TK z 11 maja 2011 r., sygn. akt SK 11/09).

Warto podkreślić, że skarżąca w uzasadnieniu do skargi wskazała, że w konstruowaniu zarzutów powołała się na brzmienie art. 18 Konstytucji w związku z innymi regulacjami konstytucyjnymi, jak również że art. 18 Konstytucji określa kierunek wykładni pozostałych przepisów Konstytucji. Mając powyższe na uwadze i kierując się

zasadą *falsa demonstratio non nocet*, która nakazuje dokonywać rekonstrukcji zarzutów na podstawie całej skargi, w tym jej uzasadnienia, Sejm uznaje, że wzorcami głównymi w przedmiotowej sprawie są: art. 47, art. 71 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 71 ust. 2, powołane w związku z art. 18 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Prawidłowo ujętymi wzorcami kontroli są zatem:

- art. 47 w zw. z art. 18 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 18 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- art. 71 ust. 2 w zw. z art. 18 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Przeprowadzona w dalszej części stanowiska analiza konstytucyjności odnosić się będzie do tak ujętych wzorców kontroli.

4. W przedmiotowej sprawie konieczne jest przeanalizowane, czy nie doszło do wystąpienia negatywnej przesłanki procesowej, wynikającej z zasady *ne bis in idem*, skutkującej umorzeniem postępowania ze względu na zbędność orzekania. Przesłanka ta aktualizuje się w sytuacji, w której dany przepis prawny był już przedmiotem orzekania Trybunału, o ile w porównywanych sprawach występuje identyczność wzorców konstytucyjnych i postawionych zarzutów (zob. postanowienie TK z 3 listopada 2015 r., sygn. akt SK 64/13).

Kwestie związane ze świadczeniem pielęgnacyjnym, określone w art. 17 u.ś.r., stanowiły już kilkakrotnie przedmiot rozstrzygnięć Trybunału. W wyroku z 18 lipca 2008 r. (sygn. akt P 27/07) sąd konstytucyjny badał konstytucyjność art. 17 ust. 1 u.ś.r. w zakresie, w jakim uniemożliwia on nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej we względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny. Trybunał orzekł, że art. 17 ust. 1 u.ś.r. (w brzmieniu określonym w ówczesnie obowiązującej ustawie, tj. z dnia 24 lipca 2006 r., Dz. U. Nr 139, poz. 992 ze zm.) jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Artykuł 17 ust. 1 u.ś.r. (oraz art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b u.ś.r.) stanowił również przedmiot kontroli w wyroku TK z 22 lipca 2008 r. (sygn. akt P 41/07). Trybunał orzekł, że przepisy te (według stanu na dzień wydania wyroku) w zakresie, w jakim uniemożliwiają 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 u.ś.r., nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, dla którego stanowi rodzinę zastępczą spokrewnioną i wobec

którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny, są niezgodne z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 20 i art. 23 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 20 listopada 1989 r. (Dz. U z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.).

Ponadto, Trybunał wypowiedział się w przedmiocie świadczenia pielęgnacyjnego także w wyrokach z: 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13; 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11; 29 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 2/17. W sprawie o sygn. akt K 38/13 Trybunał orzekł, że art. 17 ust. 1b u.ś.r. (w brzmieniu ustalonym t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1456, ze zm.) w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. akt SK 7/11 był art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r. (w brzmieniu ustalonym t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1456 ze zm.), w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzicowi (opiekunowi faktycznemu), który rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy, nad niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji, gdy drugi z rodziców (opiekunów faktycznych) ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie. Trybunał uznał, że przepis ten jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. W wyroku w sprawie o sygn. akt SK 2/17 Trybunał stwierdził, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. (w brzmieniu ustalonym tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 2220 ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z analizy przywołanych orzeczeń wyraźnie wynika, że nie występuje tożsamość w zakresie przedmiotu kontroli oraz wzorców kontroli w sprawach rozstrzygniętych już przez Trybunał z niniejszą skargą. Trybunał nie zajmował się do tej pory kwestią możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie przebywającej na urlopie wychowawczym. W konsekwencji należy uznać, że w przedmiotowej skardze nie aktualizuje się negatywna przesłanka procesowa wynikająca z zasady *ne bis in idem*.

5. Skarżąca zakwestionowała konstytucyjność art. 17 ust. 1 u.ś.r w oparciu o

dokonaną przez organy administracji publicznej i sądy administracyjne wykładnię tego przepisu, zgodnie z którą osoba przebywająca na urlopie wychowawczym, pomimo braku faktycznego świadczenia pracy i pobierania wynagrodzenia, nie rozwiązała stosunku pracy i tym samym nie spełniła ustawowej przesłanki do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego. Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że przedmiotem jego kontroli nie są akty stosowania prawa, a więc orzeczenia albo ostateczne decyzje, zapadłe w indywidualnych sprawach skarżących, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane (zob. m.in. wyroki TK z: 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07; 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08; postanowienia TK z: 29 listopada 2010 r., sygn. akt SK 8/10; 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; 9 maja 2017 r., sygn. akt SK 18/16; 28 lutego 2018 r., sygn. akt SK 45/15). Wykładnia przepisów prawa, stanowiąca wyraz stosowania prawa w konkretnej sytuacji, pozostaje poza kontrolą Trybunału. Wyjątek w tym zakresie stanowi jedynie sytuacja, w której dochodzi do utrwalenia, ustabilizowania i upowszechnienia określonego sposobu rozumienia danego przepisu w praktyce, tj. do nadania mu określonego znaczenia przez organy stosujące prawo (zob. postanowienia TK z: 4 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 10/99; 14 grudnia 2022 r., sygn. akt SK 8/21). Wówczas przedmiotem kontroli Trybunału jest norma prawna ukształtowana w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni (zob. wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06; postanowienie TK z 17 października 2018 r., sygn. akt P 7/17). Utrwalenie się takiej jednolitej wykładni treści normatywnej musi zostać poparte wypowiedziami orzeczniczymi Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego (postanowienie TK z 11 stycznia 2022 r., sygn. akt SK 137/20).

W przedmiotowej sprawie należy poddać ocenie, czy wykładnia art. 17 ust. 1 u.ś.r. zakwestionowana przez skarżącą spełnia wskazane powyżej kryteria. Skarżąca nie wywiązała się z obowiązku udokumentowania utrwalenia się w orzecznictwie jednolitej wykładni. Jednocześnie analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie rezygnacji z zatrudnienia lub wykonywania pracy zarobkowej jako przesłanki nabycia świadczenia pielęgnacyjnego wskazuje, że wykładnia, zgodnie z którą przebywanie na urlopie wychowawczym nie jest równoznaczne z rezygnacją z zatrudnienia, jest stała i powszechna.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 maja 2013 r. (sygn. akt I OSK 2250/12) 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. Rezygnacja z zatrudnienia, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych [...] oznacza całkowitą rezygnację z zatrudnienia, tj. rozwiązanie stosunku pracy”. W sposób przesadzający NSA wypowiedział się w wyroku z 10 sierpnia 2020 r. (sygn. akt I OSK 467/20). „Względy systemowe nie dają podstaw do przyjęcia, że w zamiarze ustawodawcy leżało utożsamienie utraty dochodów z tytułu zatrudnienia z zaprzestaniem wykonywania pracy. Przeczy temu fakt, że ustawa zna pojęcie utraty dochodu. W szczególności jest nią utrata dochodu spowodowana uzyskaniem prawa do urlopu wychowawczego (art. 3 ust. 23 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych). Uzyskanie prawa do urlopu wychowawczego skutkuje zatem utratą dochodu i nie jest tożsame z utratą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Definicja zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej służy określeniu podstaw prawnych, na jakich praca może być wykonywana i łączy definiowane pojęcie z określonymi stosunkami prawnymi, a nie okolicznościami faktycznymi, w szczególności z faktycznym wykonywaniem czynności zawodowych, świadczeniem usług czy faktycznym prowadzeniem działalności gospodarczej. [...] Osoba 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. Skoro w trakcie korzystania z urlopu wychowawczego trwa stosunek prawny będący podstawą zatrudnienia, to nie można się zgodzić, że stan ten stanowi rezygnację z zatrudnienia, o jakiej mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych”. W podobnym tonie NSA wypowiadał się także w innych orzeczeniach, a mianowicie:

- w wyroku z 8 lutego 2021 r., sygn. akt I OSK 1703/15 („[N]ie sposób uznać, aby osoba przebywająca na urlopie wychowawczym, a więc pozostająca w zatrudnieniu, spełniała jednocześnie warunek rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Osoba, korzystająca z urlopu wychowawczego, pozostaje bowiem w stosunku pracy, mimo że pracy tej faktycznie nie świadczy i nie otrzymuje wynagrodzenia”);
- w wyroku z 2 czerwca 2017 r., sygn. akt I OSK 572/16 („[K]orzystanie osoby z urlopu wychowawczego świadczy o pozostawaniu w stosunku pracy, co oznacza niespełnienie przesłanki rezygnacji z zatrudnienia niezbędnej do

- przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego”);
- w wyroku z 24 sierpnia 2021 r., sygn. akt I OSK 889/21 („W trakcie korzystania z urlopu wychowawczego trwa stosunek prawny będący podstawą zatrudnienia, a tym samym korzystanie z urlopu wychowawczego nie stanowi rezygnacji z zatrudnienia, o jakiej mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych”);
 - w wyroku z 21 października 2021 r., sygn. akt I OSK 687/21 („Uzyskanie prawa do urlopu wychowawczego skutkuje utratą dochodu i nie jest tożsame z utratą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej”);
 - w wyroku z 17 listopada 2021 r., sygn. akt I OSK 324/21 („[A]by uzyskać świadczenie pielęgnacyjne określony podmiot musi przede wszystkim spełnić warunek, o których mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy, czyli musi zrezygnować z zatrudnienia z uwagi na konieczność sprawowania opieki lub nie może podjąć zatrudnienia z tego powodu”);
 - w wyroku z 8 lutego 2022 r., sygn. akt I OSK 1036/21 („Skoro w trakcie korzystania z urlopu wychowawczego trwa stosunek prawny będący podstawą zatrudnienia, to nie można się zgodzić, że stan ten stanowi rezygnację z zatrudnienia, o jakiej mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych”).

Podobne stanowisko jest także prezentowane w większości orzeczeń sądów administracyjnych (zob. m.in. wyroki WSA w R z: marca 2020 r., sygn. akt ; września 2022 r., sygn. akt ; wyroki WSA w Olsztynie z: 12 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 848/19; 6 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/OI 723/22; wyrok WSA w Warszawie z 12 maja 2022 r., sygn. akt I SA/Wa 2524/21).

W konsekwencji, w ocenie Sejmu norma prawna wywiedziona przez skarżącą z art. 17 ust. 1 u.ś.r., zgodnie z którą korzystanie z urlopu wychowawczego nie jest tożsame z utratą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej i – tym samym – uniemożliwia uzyskanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego może być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

6. W przedmiotowej sprawie przeanalizowania wymaga ponadto adekwatność powołanych przez skarżącą wzorców kontroli.

Pierwszym z przywołanych przez skarżącą głównych wzorców kontroli jest art.

47 Konstytucji, określający prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Skarżąca powiązała wprowadzenie przez ustawodawcę wymogu rozwiązania stosunku pracy jako jednego z kryteriów uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z naruszeniem konstytucyjnego prawa do opieki, kształtowania życia rodzinnego i jego ochrony.

Wyrażona w art. 47 Konstytucji zasada dotyczy przede wszystkim ochrony życia prywatnego, która w szczególny sposób odnosi się do życia rodzinnego, obejmującego relacje małżeńskie, pokrewieństwa i rodzicielstwa (M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Art. 47, wersja elektroniczna Legalis). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, ochronie podlegają w szczególności takie aspekty życia rodzinnego, jak trwałość rodziny i małżeństwa oparta o więzi uczuciowe i ekonomiczne, jakie łączą małżonków i innych członków rodziny oraz bliskich, wolność zawarcia małżeństwa oraz wyboru małżonka (wyrok TK z 27 stycznia 1999 r., sygn. akt K 1/98). Ponadto „[p]aństwo powinno powstrzymać się więc od wkraczania w sferę życia rodzinnego obywateli oraz stworzyć odpowiednie mechanizmy wyłączające ingerencję osób trzecich w tę sferę. Zakaz tej ingerencji pozostaje w nierozdzielalnym związku z zakazem ingerencji w życie osobiste każdego człowieka, który to zakaz jest elementem ochrony prywatności” (wyrok TK z 21 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 5/12). Trybunał stanął na stanowisku, że art. 47 Konstytucji „pozostaje w ścisłym związku w szczególności z art. 18 Konstytucji i powinien być odczytywany w jego kontekście. W myśl art. 18 Konstytucji małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną prawną. Artykuł ten jest podstawą formułowania przez Trybunał konstytucyjnego prawa do prawnej ochrony życia rodzinnego obejmującego w szczególności odpowiednią ochronę małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa jako wartości o szczególnym znaczeniu dla społeczeństwa” (wyrok TK z 26 listopada 2013 r., sygn. akt P 33/12).

Podobnie w doktrynie uznaje się, że „w praktyce działalności ustawodawczej, prawna ochrona «ustrojowej» roli rodziny skupiać się będzie na jej rozmaitych przywilejach w życiu społecznym, natomiast prawna ochrona «życia rodzinnego» polegać będzie na budowaniu pewnych «barier prawnych», ograniczających ingerencję w tę sferę życia wszelkich czynników postronnych. Będąc jednym z przejawów życia prywatnego, «życie rodzinne» objęte jest powszechnie używanym

określeniem «prawa do pozostawienia w spokoju» (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 47, wersja elektroniczna Lex).

W związku z powyższym, w ocenie Sejmu, art. 47 Konstytucji, dotyczący przede wszystkim ochrony życia rodzinnego przed nadmierną ingerencją oraz ochrony małżeństwa i więzi rodzinnych pozostaje bez związku z zakwestionowaną przez skarżącą normą z art. 17 ust. 1 u.ś.r. Wymóg rozwiązania lub niepodejmowania stosunku pracy w celu uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego nie jest w żaden sposób skorelowany z sytuacją rodzinną osoby ubiegającej się o takie świadczenie i nie ma przełożenia na prawną ochronę relacji małżeńskich, rodzicielskich lub swobodę kształtowania życia rodzinnego. W ocenie skarżącej, zakwestionowane przepisy uderzają w jej poczucie stabilizacji życia rodzinnego i pozbawiają ją ochrony więzi z potrzebującym dzieckiem. Tak sformułowane twierdzenia nie znajdują uzasadnienia na gruncie art. 47 Konstytucji. Zakwestionowana norma nie reguluje nawet w sposób pośredni relacji rodzinnych, w tym relacji matki z dzieckiem i nie dotyczy ingerencji władz publicznych lub osób trzecich w życie rodzinne skarżącej. W konsekwencji, w ocenie Sejmu, art. 47 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli w przedmiotowej sprawie. Skarżąca sformułowała zarzut, podając jako wzorce związkowe art. 18 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Biorąc pod uwagę fakt, że przepisy te nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli, wnioski o umorzenie postępowania ze względu na nieadekwatność głównego wzorca z art. 47 Konstytucji dotyczy również przywołanych wyżej wzorców związkowych.

Artykuł 71 ust. 2 Konstytucji określa, że matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa. W pierwszej kolejności należy wskazać, że przepis ten nie wyraża samodzielnego prawa podmiotowego nadającego się do bezpośredniego stosowania. Konstytucja przyznaje ustawodawcy swobodę w przyjmowaniu zróżnicowanych mechanizmów i rozwiązań dostosowanych do zmieniającej się sytuacji demograficznej, społecznej czy ekonomicznej, a przepisy nie przesądzają w żadnym razie o konkretnych formach ochrony i pomocy udzielanych matce (wyrok TK z 13 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 33/09). Dopuszczalna jest przy tym dyferencjacja intensywności ochrony w obu okresach, a więc „przed” i „po” urodzeniu dziecka (*ibidem*). Co więcej, Trybunał wskazał, że ustawodawca jest zobowiązany zapewnić szczególny poziom ochrony dla

matek przed urodzeniem dziecka oraz po porodzie (wyrok TK z 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 59/11). Również w doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że centralnym punktem odniesienia dla art. 71 ust. 2 Konstytucji jest urodzenie dziecka, w związku z czym przewiduje on wymóg szczególnej ochrony dla kobiety w okresie ciąży oraz w pierwszym okresie po urodzeniu dziecka (L. Garlicki, M. Derlatka [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, art. 71, wersja elektroniczna Lex). W okresie późniejszym dziecko podlega ochronie w ramach pomocy rodzinie przewidzianej w art. 71 ust. 1 Konstytucji, a rola matki staje się skorelowana z rolą ojca, ze względu na fakt, że Konstytucja chroni nie tylko macierzyństwo ale również rodzicielstwo (*ibidem*).

W orzeczeniu w sprawie SK 33/09 Trybunał wskazał na zasadnicze różnice pomiędzy urlopem macierzyńskim a urlopem wychowawczym w zakresie ich istoty i funkcji. Urlop macierzyński przysługuje z mocy prawa każdej kobiecie, która urodziła dziecko w czasie trwania stosunku pracy. W ocenie Trybunału „[f]unkcją tego urlopu jest ochrona zdrowia pracownicy i dziecka, w związku z tym co najmniej część tego urlopu jest przeznaczona na regenerację sił fizycznych i psychicznych kobiety, jak również na zapewnienie dziecku opieki w pierwszym okresie życia (w którym występuje największy stopień konieczności sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem). [...] Urlop wychowawczy, inaczej niż urlop macierzyński, nie przysługuje z mocy prawa, udziela się go na pisemny wniosek pracownika. Celem tego urlopu jest stworzenie pracownikowi korzystnych warunków do sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem w sytuacji, gdy trudne może okazać się połączenie obowiązków opiekuńczych z obowiązkami zawodowymi. Korzystanie z urlopu wychowawczego nie pozbawia pracownika możliwości podjęcia pracy u dotychczasowego lub innego pracodawcy albo rozpoczęcia innej działalności zarobkowej, a także nauki lub szkolenia. Jednak żadna z tych aktywności nie może wyłączać możliwości sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem (art. 186 i art. 186² kodeksu pracy). Przez instytucję urlopu macierzyńskiego ustawodawca realizuje konstytucyjny obowiązek ochrony matki i dziecka, podczas gdy urlop wychowawczy służy przede wszystkim dziecku i jego istotą jest sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem” (wyrok TK z 13 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 33/09).

Przekładając powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że przedmiotem ochrony konstytucyjnej podczas urlopu wychowawczego, w czasie którego skarżąca sprawuje opiekę nad swoim niepełnosprawnym dzieckiem jest,

przede wszystkim, dobro dziecka oraz związane z nim dobro rodziny. W ocenie Sejmu, skarżąca, będąca już w późniejszym okresie macierzyństwa, powinna wywodzić swoje konstytucyjne prawa z art. 71 ust. 1 Konstytucji, przewidującego prawo rodziny do szczególnej ochrony państwa, a nie z art. 71 ust. 2 Konstytucji, który dotyczy sytuacji matki w pierwszym okresie po urodzeniu dziecka. Jednocześnie należy podkreślić, mając na uwadze swobodę ustawodawcy w formułowaniu szczególnych praw przysługujących matce przed i po urodzeniu dziecka, że świadczenie pielęgnacyjne, o prawo do którego ubiega się skarżąca, nie jest taką formą pomocy. Celem świadczenia jest wsparcie finansowe osoby, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, sprawującej opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Do pobierania świadczenia, po spełnieniu kryteriów ustawowych, mogą być zatem uprawnieni zarówno matka i ojciec, jak również współmałżonek, rodzeństwo lub krewni w linii prostej (zob. art. 128 ustawy z dnia 15 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1359, ze zm.). Świadczenie pielęgnacyjne nie jest zatem formą pomocy przeznaczoną wyłącznie dla matki w okresie po urodzeniu dziecka, w stosunku do której ustawodawca realizuje konstytucyjny standard szczególnej ochrony. Ponadto skarżąca nie wykazała w jaki sposób kwestionowane przepisy dotyczące świadczenia pielęgnacyjnego naruszają prawo do szczególnej pomocy dla matek po urodzeniu dziecka, wyrażone w art. 71 ust. 2 Konstytucji, nie spełniając tym samym wymogu adekwatnego uargumentowania zarzutów podnoszonych w skardze konstytucyjnej. W konsekwencji, w ocenie Sejmu w zakresie zarzutu niezgodności z art. 71 ust. 2 Konstytucji skarga konstytucyjna nie spełnia wymogów formalnych, koniecznych do jej merytorycznego rozpoznania. Skarżąca sformułowała zarzut, podając jako wzorce związkowe art. 18 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ze względu na fakt, że przepisy te nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli, wniosek o umorzenie postępowania ze względu na nieadekwatność głównego wzorca z art. 71 ust. 2 Konstytucji dotyczy również wzorców związkowych.

Podsumowując, w odniesieniu do art. 47 w zw. z art. 18 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz w odniesieniu do art. 71 ust. 2 w zw. z art. 18 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

7. Uwzględniając przeprowadzoną w punktach poprzedzających kontrolę dopuszczalności wniesionej skargi należy stwierdzić, że przedmiot kontroli

w postępowaniu stanowi art. 17 ust. 1 u.ś.r. konfrontowany z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 18, w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

V. Wzorce kontroli

1. Artykuł 71 ust. 1 Konstytucji 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”.

Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Trybunału, zdanie pierwsze tego przepisu ma charakter programowy, określa pożądaną przez ustrojodawcę kierunek działania władz publicznych i nie jest źródłem praw podmiotowych, w konsekwencji czego nie może stanowić wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną (wyroki TK z: 4 maja 2004 r., sygn. akt K 8/03; 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04; 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05; 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11). Natomiast prawo podmiotowe do szczególnej pomocy państwa dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej zostało określone w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, który to przepis może stanowić samoistny wzorzec kontroli w postępowaniu skargowym (wyroki TK z: 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 13/16; 26 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 2/17).

Z treści analizowanego przepisu Konstytucji wynika, że pomoc dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji ma mieć charakter „szczególny”, to znaczy wykraczający poza „zwykły” standard ochrony wolności i praw. Konstytucja posługuje się pojęciem „szczególnej” pomocy także na gruncie art. 68 ust. 3 Konstytucji w kontekście zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku oraz w art. 71 ust. 2 Konstytucji, w odniesieniu do matek przed i po urodzeniu dziecka. W swoim orzecnictwie Trybunał wyjaśnił, że szczególna pomoc oznacza „konieczność podejmowania takich działań władz publicznych, które wykraczać będą poza normalny standard ochrony wolności i praw. Chodzi tu zatem o działania przewyższające ów zwykły poziom ochrony gwarantowanej konstytucyjnie. Posłużenie się terminem «szczególny» odczytywać należy jako skierowany w stosunku do władzy publicznej nakaz bardziej intensywnego traktowania pewnej grupy podmiotów z uwagi na sytuację faktyczną, w jakiej się znajdują” (wyrok TK z 9 lipca 2012 r., sygn. akt P

59/11). Jednocześnie Trybunał wskazał, że „regulacja konstytucyjna nie zwalnia rodziny z odpowiedzialności za swoje utrzymanie, a członków rodziny z obowiązków alimentacyjnych. Wynika to wprost z zasady subsydiarności, której wyraz daje np. art. 72 ust. 2 i preambuła. Konstytucja zakazuje bowiem zwalniania członków rodziny z ciężących na nich obowiązków alimentacyjnych poprzez kreowanie konkurencyjnego systemu zasiłków rodzinnych” (wyrok TK 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05).

Trudna sytuacja społeczna rodziny jest utożsamiana z „nienaturalnym, zachwianym stanem osobowym rodziny oraz zakłóceniami w jej funkcjonowaniu z racji niewypełniania lub nienależytego wypełniania ról społecznych przez członków rodziny” (wyrok TK o sygn. akt SK 7/11). Należy podkreślić, 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 TK z 8 lipca 2014 r., sygn. akt P 33/13).

Zgodnie z art. 81 Konstytucji, prawa podmiotowe wyrażone w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji przysługują uprawnionym rodzinom w granicach określonych w ustawie, w ramach ustalonej przez ustawodawcę polityki społecznej (zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08). Oznacza to, że Konstytucja pozostawia ustawodawcy określenie form i zakresu pomocy udzielanej rodzinom, o których mowa w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Ustawodawca ma przy tym w tej materii daleko idącą swobodę regulacyjną, ograniczoną jedynie zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez te zasady i przepisy wartości. Trybunał zaś nie jest powołany do oceny słuszności i celowości działania ustawodawcy, lecz jedynie tego, czy stanowiąc prawo parlament przestrzegał norm, zasad i wartości ustanowionych w Konstytucji (wyrok TK z 8 lipca 2014 r., sygn. akt P 33/13).

2. Artykuł 18 Konstytucji statuuje zasadę opieki państwa nad małżeństwem i rodziną, zgodnie z którą małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Małżeństwo i rodzina zajmują szczególną pozycję w hierarchii wartości konstytucyjnych, na co wskazuje obowiązek zapewnienia przez władze publiczne nie tylko ochrony, ale także opieki.

Jak już zostało wcześniej wspomniane, artykuł ten wyznacza cele i zadania dla władzy publicznej i nie można z niego wyprowadzać żadnych praw podmiotowych

dla jednostki. Samoistnie nie może on stanowić podstawy dochodzenia roszczeń – a w konsekwencji – wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Natomiast wymaga wskazania, że zawarta w nim ogólna deklaracja została skonkretyzowana w innych postanowieniach Konstytucji, w tym w jej art. 71. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału „Art. 18 jest wyrazem tej samej aksjologii, która inspirowała treść art. 71 Konstytucji. Nakaz wyrażony w art. 18 Konstytucji nie oznacza, że Konstytucja nakazuje traktować osobę mającą rodzinę inaczej (lepiej), niż osobę samotną. Przepis ten nakazuje natomiast podejmowanie przez państwo takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami” (wyrok TK z 18 maja 2004 r., sygn. akt K 16/04).

3. Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości została przywołana jako drugi wzorzec związkowy. Zgodnie z tą zasadą „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną”. Zasada ta nie wyraża żadnej konkretnej wolności czy prawa i znajduje zastosowanie wyłącznie w związku z konkretnymi prawami lub wolnościami wyrażonymi w Konstytucji. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału „art. 32 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną wyłącznie, gdy jest powołany wraz z innym przepisem, wyrażającym prawo lub wolność konstytucyjną” (zob. postanowienia TK z: 18 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 71/19; 19 października 2022 r., sygn. akt SK 59/19).

Trybunał wielokrotnie wypowiadał się na temat istoty i znaczenia zasady równości, która „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (zob. m.in. orzeczenie TK z: 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87 oraz wyroki TK z 6 maja 1998 r., sygn. akt 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 maja 1999 r., sygn. akt P 6/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99). Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma ustalenie „cechy istotnej”, gdyż przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne (L. Garlicki, M. Zubik [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. II*, Warszawa 2016, art. 32, wersja elektroniczna Lex).

Z orzecznictwa Trybunału wynika, że w celu ustalenia czy doszło do naruszenia zasady równości konieczne jest przeanalizowanie trzech kryteriów. „Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne” (wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. akt P 24/10; zob. także wyroki TK z: 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 8 czerwca 2016 r., sygn. akt K 37/13). Ponadto należy podkreślić, że „[r]óżne traktowanie świadczeniobiorców, którzy nie mają wspólnej cechy relewantnej, nie narusza (...) zasady równości, a nawet nie pozwala na analizowanie ich sytuacji jako podobnej z punktu widzenia tej zasady” (wyrok z 24 lipca 2014 r., sygn. akt SK 53/13).

VI. Analiza zgodności

1. Problem konstytucyjny podniesiony w niniejszej skardze dotyczy kryteriów przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego i możliwości ubiegania się o prawo do takiego świadczenia matce przebywającej na urlopie wychowawczym.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że Konstytucja przyznaje ustawodawcy daleko idącą swobodę regulacyjną w zakresie przepisów dotyczących systemu zabezpieczenia społecznego, do którego należą świadczenia rodzinne. Podobnie Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że „na tle spraw zabezpieczenia społecznego nie bada trafności bądź celowości rozstrzygnięć parlamentu i zawsze przyjmuje wstępne założenie, że parlament działał racjonalnie i zgodnie z Konstytucją” (zob. m.in. wyroki TK z: 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00). Oznacza to, że Trybunał stosuje zasadę domniemania konstytucyjności przepisów

dotyczących świadczeń rodzinnych, której obalenie wymaga bezspornego wykazania sprzeczności zachodzącej między normą ustawową i Konstytucją.

Ponadto, jak wskazał Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. akt P 33/13 „nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Obowiązek ten musi być natomiast rozumiany jako nakaz urzeczywistnienia poprzez regulacje ustawowe treści prawa konstytucyjnego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniało istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa, które mogą w pewnym zakresie pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych. I w tym właśnie sensie uzasadnione jest w pełni twierdzenie, że ochrona praw socjalnych, których w myśl art. 81 Konstytucji można dochodzić tylko w granicach określonych w ustawie, przejawiać się powinna w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które stanowiąc będą optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego”. Swoboda ustawodawcy przejawia się zarówno w określaniu rodzajów poszczególnych świadczeń, jak i przesłanek ich przyznawania. Jednocześnie ograniczanie konstytucyjnych praw socjalnych przez ustawodawcę nie może spowodować, że możliwość ich realizacji spadnie poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa (wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06).

2. Analizę zgodności normy prawnej wyprowadzonej przez skarżącą z art. 17 ust. 1 u.ś.r., zgodnie z którą osoba przebywająca na urlopie wychowawczym, aby sprawować opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem, nie jest uprawniona do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego, należy rozpocząć od określenia charakteru i celu tego świadczenia. Ustawa przyznaje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunowi, który nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Ustawa wymaga, aby rezygnacja z wykonywania lub

podejmowana pracy zarobkowej była świadomą i dobrowolną decyzją opiekuna, a nie wynikała z pozostającej poza jego wolą niezdolności do pracy w znaczeniu prawa ubezpieczeń społecznych. Należy podkreślić, że ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu zasady rozłączności pomocy w formie świadczenia pielęgnacyjnego i innych świadczeń z zabezpieczenia społecznego. W konsekwencji, w myśl art. 17 ust. 5 pkt 1 u.ś.r. przyznanie jednego z praw z ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, pomocy społecznej lub zabezpieczenia bezrobotnych w wieku przedemerytalnym, a także rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, o ile nastąpiło w drodze ostatecznej decyzji właściwego organu, uniemożliwia jednoczesne pobieranie świadczenia pielęgnacyjnego. Na podstawie nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych z 2009 r. (ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych, Dz. U. Nr 219, poz. 1706) ustawodawca zrezygnował również z kryterium dochodowego, warunkującego możliwość uzyskania prawa do świadczenia, co wpłynęło na poszerzenie zakresu podmiotowego uprawnionych. Tak określona konstrukcja świadczenia pielęgnacyjnego wyraźnie wskazuje, że ma ono charakter kompensacyjny, a jego funkcją jest rekompensowanie osobom zdolnym do pracy kosztów i utraconych dochodów, związanych z ich decyzją o niepodjęciu lub rezygnacji z zatrudnienia. W doktrynie uznaje się, że świadczenie to stanowi zatem ekwiwalent zarobków za pracę i jest środkiem, za pomocą którego państwo wspiera tych, którzy obejmując opieką osoby niepełnosprawne, przyjmują na siebie realizację obowiązków spoczywających na państwie (B. Chludziński [w:] *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. P. Rączka, Warszawa 2021, art. 17, wersja elektroniczna Lex). Za interpretacją prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jako nierozłącznie związanego z brakiem jakiegokolwiek aktywności zawodowej uprawnionego przemawia również wykładnia przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 735, dalej jako: u.p.z.). Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. j u.p.z. (w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.z. określona została definicja osoby bezrobotnej) status osoby bezrobotnej traci się wraz z rozpoczęciem pobierania świadczenia pielęgnacyjnego. Oznacza to, że ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jest równoznaczne z zakończeniem jakiegokolwiek aktywności na rynku pracy, także tej, polegającej na wyrażeniu gotowości do podjęcia pracy, jak w przypadku osób bezrobotnych.

Skarżąca w treści uzasadnienia skargi jako podstawową funkcję świadczenia pielęgnacyjnego wskazała zapewnienie jak najlepszej opieki niepełnosprawnemu członkowi rodziny, i jako taką, zrównała ją z funkcją urlopu wychowawczego, podjętego w celu opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem (skarga, s. 11-12). W ocenie Sejmu, z takim twierdzeniem nie sposób się zgodzić. Istotnie, jednym z warunków uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jest sprawowanie stałej opieki nad członkiem rodziny posiadającym orzeczenie o niepełnosprawności, o ograniczonej możliwości samodzielnej egzystencji. Jednakże ustawodawca, jak wskazano powyżej, położył nacisk na kompensacyjny charakter świadczenia, związany z decyzją rezygnacji lub niepodejmowania zatrudnienia przez osobę zdolną do pracy, która jest jego bezpośrednim beneficjentem. W konsekwencji, przesłanka niepozostawiania w zatrudnieniu jest kluczowa dla realizacji funkcji i celu tego świadczenia. Brak spełnienia tej przesłanki wyklucza możliwość ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, nawet jeżeli osoba ubiegająca się o nie sprawuje taką stałą opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny.

3. Jak już zostało wskazane powyżej, zarówno Konstytucja, jak i orzecznictwo Trybunału przyznają ustawodawcy dużą swobodę regulacyjną w kształtowaniu zasad systemu zabezpieczenia społecznego. Swoboda ta ma zastosowanie również do obowiązku zapewnienia rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej „szczególnej pomocy” przez władze publiczne, wynikającego z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Trybunał wskazał, że z tej normy konstytucyjnej wynika zobowiązanie władz publicznych do „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 TK z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 2/17).

Świadczenie pielęgnacyjne jest jednym z instrumentów realizacji przez ustawodawcę obowiązku wyrażonego w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji (*ibidem*). Z przywołanego orzecznictwa Trybunału jasno wynika, że Konstytucja nie określa żadnego konkretnego katalogu świadczeń lub form pomocy, które powinny

zostać zapewnione uprawnionym rodzinom. Ustawodawca ma pełną dowolność w formułowaniu zasad i warunków poszczególnych elementów systemu zabezpieczenia społecznego, o ile nie narusza tym samym zasad i wartości konstytucyjnych (np. zasady równości lub proporcjonalności).

Przechodząc do problemu konstytucyjnego sformułowanego w skardze należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że ustanowienie przez ustawodawcę regulacji wykluczającej możliwość ubiegania się o jakąkolwiek pomoc finansową ze strony władz publicznych w przypadku braku spełnienia przesłanki niepozostawania w zatrudnieniu przez matkę przebywającą na urlopie wychowawczym w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, wzbudzałaby uzasadnione wątpliwości konstytucyjne na gruncie art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Opisana sytuacja nie ma jednak miejsca w obowiązującym systemie prawnym. Ustawa o świadczeniach rodzinnych zawiera przepisy, które mogą mieć zastosowanie do sytuacji skarżącej, a więc odnoszą się od osób przebywających na urlopie wychowawczym w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Artykuł 10 ust. 1 u.ś.r. przyznaje rodzicowi lub opiekunowi w okresie przebywania na urlopie wychowawczym prawo do dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem. W przypadku dziecka niepełnosprawnego dodatek ten może być przyznawany przez okres 72 miesięcy, czyli przez cały okres trwania takiego urlopu wychowawczego (por. art. 186 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm., dalej: kodeks pracy). Warto zaznaczyć, że na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych jest to świadczenie alternatywne wobec świadczenia pielęgnacyjnego. Oznacza to, że rodzic podejmujący stałą opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem może zdecydować czy chce nadal pozostawać w zatrudnieniu, korzystając jednocześnie z urlopu wychowawczego oraz – w razie spełnienia kryteriów dochodowych – uzyskać prawo do dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem, czy też rezygnuje z uczestnictwa w rynku pracy i w ten sposób nabywa prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Na taką interpretację wskazuje z jednej strony art. 27 u.ś.r., zgodnie z którym w przypadku zbiegu uprawnień do świadczeń, osoba uprawniona wybiera jedno z nich, z drugiej zaś strony funkcja dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem. W orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie uznaje się, że rolą tego świadczenia rodzinnego jest kompensacja wynagrodzenia pracowniczego, którego osoba zatrudniona nie pobiera pomimo pozostawania w stosunku pracowniczym (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 11 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 52/08; Ł. Maszewski [w:] *Świadczenia rodzinne*.

Komentarz, red. P. Rączka, Warszawa 2021, art. 10, wersja elektroniczna Lex). Funkcje świadczenia pielęgnacyjnego i dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem są rozłączne – pierwszy stanowi rekompensatę za dochody utracone na skutek rezygnacji z zatrudnienia, a drugi za brak pobierania wynagrodzenia, pomimo pozostawania w stosunku pracy.

Ponadto system zabezpieczenia społecznego obejmuje także dodatkowe świadczenia, z których może skorzystać matka sprawująca stałą opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem, po spełnieniu warunków ustawowych. Ustawa o świadczeniach rodzinnych, obok zasiłku rodzinnego, przewiduje dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka (art. 13 u.ś.r.), zasiłek pielęgnacyjny dla dziecka niepełnosprawnego (art. 16 u.ś.r.), specjalny zasiłek opiekuńczy (art. 16a u.ś.r.); rodziny w trudnej sytuacji materialnej mogą skorzystać z prawa do świadczeń przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 901). Ponadto rodzice dzieci niepełnosprawnych mogą ubiegać się o dofinansowania celowe w ramach Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

W ocenie Sejmu, takie ukształtowanie systemu zabezpieczenia społecznego jest zgodne z obowiązkiem zapewnienia szczególnej pomocy rodzinie w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, wyrażonym w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Ustawodawca, w ramach swojej swobody regulacyjnej, przewidział różne świadczenia i formy pomocy, stanowiące wsparcie dla rodziców sprawujących opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem, w zależności od ich sytuacji materialnej i społecznej, a świadczenie pielęgnacyjne stanowi tylko jedno z nich. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału przepisy Konstytucji nie zwalniają rodziny z odpowiedzialności za swoje utrzymanie a „obowiązek ochrony i pomocy rodzinie nie może być realizowany tylko poprzez system zabezpieczenia społecznego, ale przez zharmonizowane rozwiązania systemowe” (wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05). Z Konstytucji nie wynika nakaz zapewnienia rodzinie w trudnej sytuacji każdego świadczenia pomocowego, bez względu na dodatkowe kryteria warunkujące jego ustalenie. W konsekwencji, rodzice dziecka niepełnosprawnego muszą samodzielnie podjąć decyzję o ukształtowaniu swojej sytuacji prawnej, w oparciu o dostępne publiczne rozwiązania pomocowe, z uwzględnieniem przesłanek wymaganych do ich otrzymania. Odwołując się do wskazanych w skardze wzorców kontroli konstytucyjnej, z przywołanych przepisów Konstytucji nie można wyprowadzić prawa podmiotowego

do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego dla matki przebywającej na urlopie wychowawczym.

Ze względu na fakt, że skarżąca nie wyprowadziła z art. 18 Konstytucji żadnych dodatkowych praw podmiotowych, poza tymi wyrażonymi w treści art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, argumentacja przemawiająca za uznaniem kwestionowanego w skardze konstytucyjnej przepisu za zgodny z Konstytucją ma zastosowanie do obydwu wzorców kontroli, a więc odpowiednio także i do art. 18 Konstytucji.

Z uwagi na powyższą argumentację Sejm wnosi o uznanie, że art. 17 ust. 1 u.ś.r w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie przebywającej na urlopie wychowawczym, jest **zgodny** z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 18 Konstytucji.

4. Skarżąca ponadto zarzuciła kwestionowanej regulacji naruszenie zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Nierówność wyraża się w odmiennym potraktowaniu przez ustawodawcę sytuacji matki przebywającej na urlopie wychowawczym w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem oraz sytuacji matki pobierającej świadczenie pielęgnacyjne. W ocenie skarżącej, sytuacja faktyczna matek jest taka sama, tj. nie pobierają one wynagrodzenia za pracę i wykonują stałą opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem, w związku z tym powinny one zostać potraktowane jako podmioty podobne,

W celu dokonania oceny zgodności art. 17 ust. 1 u.ś.r. z konstytucyjną zasadą równości konieczne jest ustalenie, czy istnieje wspólna cecha relewantna porównywalnych sytuacji, stanowiąca przesłankę dla zastosowania tej zasady. Warto zaznaczyć, że w świetle doktryny „[u]stalenie 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 dalej prowadzony test dopuszczalnego zakresu odstępstwa od zasady równości 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” (L. Garlicki, M.

Zubik [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja...*, *op. cit.*). Co więcej, zgodnie z orzecznictwem Trybunału ustalenie istnienia cechy wspólnej, decydującej o podobieństwie danej grupy podmiotów, dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09). Trybunał dopuszcza odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych, o ile spełnione są następujące warunki: wyjątki od zasady równości pozostają w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służą realizacji tego celu i treści; wyjątki są proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; muszą one pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (orzeczenie TK z 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95).

Przystępując do analizy, czy w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z wystąpieniem istotnej cechy relewantnej w rozumieniu zaproponowanym przez skarżącą, należy odwołać się do omówionej powyżej funkcji świadczenia pielęgnacyjnego. Centralnym wymogiem koniecznym do uzyskania tego świadczenia jest niepodjęcie lub rezygnacja z zatrudnienia przez osobę podejmującą stałą opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, skutkujące całkowitym wycofaniem się takiej osoby z aktywności zawodowej. Świadczenie pielęgnacyjne ma w związku z tym charakter kompensacyjny, którego celem jest wsparcie i częściowa rekompensata utraconych dochodów osobie rezygnującej z wykonywania pracy zarobkowej, ze względu na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, pomimo możliwości pozostawania w zatrudnieniu. Ponadto należy zwrócić uwagę, że niepozostawanie w zatrudnieniu jest związane z utratą lub brakiem posiadania tytułu do objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym i emerytalno-rentowym. Natomiast dobrowolne przystąpienie do systemu ubezpieczeń społecznych, pociąga za sobą w takim przypadku konsekwencję w postaci obowiązku samodzielnego opłacania całości składek. Mając na uwadze trudności wynikające z braku ubezpieczenia społecznego dla osoby decydującej się na rezygnację z zatrudnienia w celu podjęcia stałej opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, ustawodawca przewidział, że z ustaleniem prawa do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego będzie związane objęcie osoby uprawnionej ubezpieczeniem zdrowotnym (na podstawie art.

66. ust. 1. pkt 28a ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.) oraz ubezpieczeniem emerytalno-rentowym (na podstawie art. 6 ust. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1009 ze zm.). Składki za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne opłaca odpowiednio wójt, burmistrz lub prezydent miasta, przyjmując jako podstawę wysokość świadczenia. W konsekwencji, dodatkową funkcją świadczenia pielęgnacyjnego jest również objęcie osoby uprawnionej ubezpieczeniem społecznym.

Na tym tle sytuacja prawna osoby przebywającej na urlopie wychowawczym w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem jest istotnie inna od sytuacji osoby spełniającej ustawowe przesłanki do świadczenia pielęgnacyjnego, jak również osoby pobierającej takie świadczenie. Urlop wychowawczy jest uprawnieniem pracowniczym, określonym w art. 186 kodeksu pracy, z którego może skorzystać pracownik zatrudniony co najmniej 6 miesięcy. Pracodawca jest zobowiązany do uwzględnienia wniosku pracownika o taki urlop, a jedyną okolicznością skutkującą pozbawieniem prawa do przebywania na urlopie wychowawczym jest trwale zaprzestanie sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. Kodeks pracy przewiduje, że w czasie trwania urlopu pracownik ma prawo podjąć pracę zarobkową u dotychczasowego lub innego pracodawcy albo inną działalność, a także naukę lub szkolenie, jeżeli nie wyłącza to możliwości sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem (art. 186² kodeksu pracy). Należy w tym miejscu przypomnieć, że w celu ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osoba uprawniona musi w sposób definitywny zrezygnować z wykonywania pracy lub innej działalności zarobkowej. Pracownik przebywający na urlopie wychowawczym ma gwarancję powrotu do pracy po jego zakończeniu, na dotychczasowym stanowisku lub na stanowisku równorzędnym z zajmowanym przed rozpoczęciem urlopu na warunkach nie mniej korzystnych od tych, które obowiązywałyby, gdyby pracownik nie korzystał z urlopu. Pracodawca nie może również wypowiedzieć lub rozwiązać umowy o pracę z takim pracownikiem do czasu zakończenia urlopu. Ponadto, okres urlopu wychowawczego wlicza się do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia pracownicze a także do ogólnego stażu pracy. Z kolei osoba uprawniona do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego nie pozostaje w zatrudnieniu, w związku z czym nie mają w jej sytuacji zastosowania żadne z gwarancji pracowniczych, określone w kodeksie pracy dla rodzica lub opiekuna przebywającego na urlopie wychowawczym. Wreszcie należy

wskazać, że osoba przebywająca na urlopie wychowawczym pozostaje w zatrudnieniu, w konsekwencji czego jest objęta ubezpieczeniem zdrowotnym i emerytalno–rentowym – płatnikiem składek pozostaje w tym przypadku pracodawca, który udzielił urlopu.

Mając na uwadze powyższe argumenty, zdaniem Sejmu, nie sposób jest podzielić opinii skarżącej, zgodnie z którą matka przebywająca na urlopie wychowawczym w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem i niepobierająca wynagrodzenia za pracę jest w sytuacji podobnej do matki całkowicie rezygnującej z zatrudnienia ze względu na konieczność opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Pomimo istnienia zbieżności sytuacji faktycznej, polegającej na sprawowaniu stałej i trwałej opieki nad dzieckiem oraz brakiem faktycznego wykonywania pracy (i brakiem pobierania z tego tytułu wynagrodzenia), sytuacja prawna tych podmiotów nie pozwala na uznanie ich za podmioty podobne w rozumieniu konstytucyjnej zasady równości. Przestanką kluczową dla realizacji omówionych funkcji świadczenia pielęgnacyjnego jest rezygnacja lub niepodejmowanie zatrudnienia, która nie jest spełniona w przypadku przebywania na urlopie wychowawczym.

W ocenie Sejmu, sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem i brak pobierania dochodów z tytułu wynagrodzenia za pracę nie może stanowić w przedmiotowej sprawie istotnej cechy relewantnej. Zgodnie z przywołanym wcześniej orzecznictwem Trybunału, odmienne potraktowanie podmiotów różnych nie stanowi naruszenia zasady równości. W konsekwencji, Sejm wnosi o uznanie, że art. 17 ust. 1 u.ś.r w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie przebywającej na urlopie wychowawczym jest **zgodny** z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5. Uwzględniając przeprowadzając ocenę konstytucyjności Sejm wnosi o uznanie, że art. 17 ust. 1 u.ś.r. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie przebywającej na urlopie wychowawczym, jest **zgodny** z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 18 Konstytucji w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek