RZECZPOSPOLITA POLSKA
**PROKURATOR GENERALNY**

Warszawa, dnia 19 września 2022 r.

**1001-8.TK.22.2022**
**(SK 18/22)**

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną T L. o stwierdzenie niezgodności:
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 uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od przesłanki w postaci rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, rozumianej w ten sposób iż osoba sprawująca opiekę, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie tracąc prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, nie może podjąć zatrudnienia, ani pracy zarobkowej w jakimkolwiek zakresie, nienależnie od wymiaru czasowego, ani wymiaru dochodowego", z art. 65 ust. 1 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:**

**postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

## UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą.

Decyzją z lipca 2018 r. Kierownik Działu Świadczeń Rodzinnych Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w S , działający z upoważnienia Prezydenta Miasta S (dalej: organ pierwszej instancji), odmówił przyznania T L. (dalej: Skarżący) świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawną córką. W uzasadnieniu tej decyzji organ pierwszej instancji wskazał, że na datę złożenia wniosku o świadczenie pielęgnacyjne Skarżący nie spełniał 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 od 1 maja 2017 r. świadczył usługi na podstawie umowy zlecenia na rzecz Kancelarii Prawnej A.

Po rozpoznaniu odwołania Skarżącego Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S (dalej: organ drugiej instancji), decyzją z września 2018 r., utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

Wyrokiem z lutego 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w B oddalił skargę wniesioną przez Skarżącego na powyższą decyzję organu drugiej instancji.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Skarżący.

Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z kwietnia 2020 r., oddalił skargę kasacyjną.

W dniu 28 sierpnia 2020 r. Skarżący, będący radcą prawnym, wniósł skargę konstytucyjną o stwierdzenie niezgodności art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w opisanym na wstępie zakresie, z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Skarżącego, „konstytucyjna wolność pracy skarżącego została naruszona poprzez określenie zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego w sposób prowadzący do sytuacji, w której skarżący, podejmując opiekę nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji, a przez to tracąc faktyczną możliwość zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej w standardowym wymiarze czasu pracy i mając faktyczną możliwość wykonywania pracy lub innej pracy zarobkowej jedynie w bardzo ograniczonym wymiarze czasu pracy, został postawiony w sytuacji w której:

a) mógł otrzymać świadczenie pielęgnacyjne, jednakże z uwagi na treść art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych musiałby całkowicie zrezygnować z jakiejkolwiek pracy zawodowej, choćby w najbardziej ograniczonym zakresie i wymiarze czasowym,

b) mógł kontynuować aktywność zawodową, jednakże z uwagi faktyczne ograniczenia wynikające z konieczności sprawowania stałej i długotrwałej opieki, jego praca zawodowa mogła być prowadzona jedynie w bardzo ograniczonym zakresie i wymiarze czasowym, przez co prowadziła do uzyskiwania bardzo ograniczonych dochodów.

W konsekwencji, wykonywana w tych warunkach praca, pozbawiona została swej funkcji dochodowej, bowiem bardziej ekonomicznym rozwiązaniem byłoby niewykonywanie pracy w żadnym zakresie i otrzymywanie świadczenia pielęgnacyjnego. Innymi słowy, skarżący który z uwagi na sprawowanie opieki, miał faktyczną możliwość wykonywania pracy zarobkowej tylko w bardzo

ograniczonym zakresie, przez treść art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych został pozbawiony możliwości wykonywania pracy pełniącej funkcję dochodową, bowiem:

– w razie podjęcia decyzji o korzystaniu ze świadczenia pielęgnacyjnego nie mógłby wykonywać żadnej pracy,

– w razie podjęcia decyzji o wykonywaniu pracy w ograniczonym zakresie, wykonywane przez niego czynności pozbawione były funkcji dochodowej, bowiem prowadziły do sytuacji mniej korzystnej ekonomicznie, niż w przypadku niewykonywania pracy.

W konsekwencji nastąpiło naruszenie konstytucyjnej wolności pracy, poprzez doprowadzenie do sytuacji faktycznego pozbawiania możliwości wykonywania pracy – jako czynności wykonywanej w celu poprawy ekonomicznej sytuacji osoby pracującej" (s. 2-3 skargi konstytucyjnej).

Zarządzeniem z dnia 17 marca 2021 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał Skarżącego do usunięcia stwierdzonych braków formalnych skargi konstytucyjnej poprzez wskazanie, który z aspektów wolności wyrażonej w art. 65 ust. 1 Konstytucji został naruszony w stosunku do Skarżącego i w jaki sposób, oraz uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności zakwestionowanego w skardze przepisu, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu.

Nawiązując do tego zarządzenia, Skarżący nadesłał pismo z 27 marca 2021 r. (dalej: pismo uzupełniające), w którym wskazał, że kwestionowana regulacja narusza pozytywny aspekt wolności pracy, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji.

W piśmie tym Skarżący stwierdził również, że „[w]olność pracy, w jej aspekcie pozytywnym, niewątpliwie obejmuje możność podejmowania aktywności zawodowej, której celem jest poprawa sytuacji finansowej. W przypadku skarżącego, zaskarżony przepis pozbawia wykonywaną pracę powyższego celu, gdyż:

– wykonywanie pracy w pełnym wymiarze czasu jest niemożliwe z uwagi na sprawowanie opieki,
– wykonywanie pracy w cząstkowym wymiarze czasu pracy jest nieuzasadnione ekonomicznie, gdyż dochód z pracy wykonywanej w ograniczonym zakresie, mając na uwadze utratę świadczenia pielęgnacyjnego, czyni powyższą pracę nieuzasadnioną ekonomicznie" (s. 3 pisma uzupełniającego), a następnie powtórzył, przytoczone powyżej, zawarte w skardze konstytucyjnej stwierdzenia o naruszeniu konstytucyjnej wolności pracy, poprzez doprowadzenie do sytuacji faktycznego pozbawiania możliwości wykonywania pracy – jako czynności wykonywanej w celu poprawy ekonomicznej sytuacji osoby pracującej (*vide* – s. 2-3 pisma uzupełniającego i s. 2-3 skargi konstytucyjnej) oraz obszerny fragment pozostałej części uzasadnienia skargi konstytucyjnej (*vide* – s. 3-7 pisma uzupełniającego i s. 4-7 skargi konstytucyjnej).

Pismem z dnia 21 marca 2022 r. udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej T L. zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO), który przedstawił stanowisko, że: art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, „w zakresie, w jakim uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej", jest niezgodny z art. 69 i art. 71 ust. 1 w zw. z art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W kolejnym piśmie, z dnia 17 maja 2022 r. (dalej: pismo uzupełniające RPO), Rzecznik zmodyfikował powyższe stanowisko z dnia 21 marca 2022 r. i wniósł o stwierdzenie, że art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, we wskazanym wcześniej zakresie, jest niezgodny z art. 69 i art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 65 ust. 1 Konstytucji (*vide* – s. 2 i 14 pisma uzupełniającego RPO) oraz przedstawił uzasadnienie zajętego stanowiska.

Przedstawienie merytorycznego stanowiska, dotyczącego zarzutu podniesionego przez Skarżącego, 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).

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 skarżąca. 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. Ciąży 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 kreują 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.

W niniejszej sprawie skarga konstytucyjna nie odpowiada wymogom formalnym warunkującym jej merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

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).

Powołany przez Skarżącego, 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.*).

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.”.

Przepis ten 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 pracy zarobkowej musi przy tym nastąpić „w celu sprawowania opieki” nad osobą niepełnosprawną. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych akcentuje się konieczność występowania bezpośredniego ścisłego związku pomiędzy rezygnacją z zatrudnienia lub niepodejmowaniem zatrudnienia przez opiekuna a sprawowaną opieką nad osobą niepełnosprawną (*vide* – wyroki NSA z dnia: 23 listopada

2021 r., sygn. I OSK 786/21, LEX nr 3309547; 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 Łodzi – z dnia 29 czerwca 2022 r., sygn. II SA/Łd 371/22, LEX nr 3370531; WSA w Gliwicach – z dnia 30 czerwca 2022 r., sygn. II SA/Gl 456/22, LEX nr 3390735 i WSA w Krakowie – z dnia 6 lipca 2022 r., sygn. III SA/Kr 38/22, LEX nr 3372303; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). Zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych jak i w doktrynie wskazuje się przy tym, że zakres opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., musi powodować faktyczny całkowity brak możliwości wykonywania pracy zarobkowej, gdyż świadczenie pielęgnacyjne nie jest przyznawane za samą opiekę nad niepełnosprawnym, lecz za faktyczny brak możliwości podjęcia lub wykonywania pracy zarobkowej z powodu sprawowania opieki i spowodowaną tym utratę możliwości zarobkowania (*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, *op. cit.* i 12 lipca 2022 r., sygn. I OSK 1383/21, *op.cit.* oraz wyroki: WSA w Krakowie – z dnia 27 czerwca 2022 r., sygn. III SA/Kr 185/22, *op. cit.*; 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, *op. cit.*, a także B. Chludziński, 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

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 osoba niepełnosprawną. Z art. 17 ust. 1 u.ś.r. nie można natomiast wyprowadzić jakiejkolwiek 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 Skarżącego, art. 17 ust. 1 u.ś.r., w opisanym wcześniej zakresie, pozbawia Skarżącego wolności podjęcia i wykonywania pracy w ograniczonym wymiarze, gdyż w sytuacji, gdy dochód z pracy w ograniczonym wymiarze (wynikającym ze sprawowania opieki nad niesamodzielną osobą niepełnosprawną) nie przekracza kwoty świadczenia pielęgnacyjnego, wykonywanie pracy staje się nieopłacalne.

Poglądu tego nie można podzielić. Zgodnie z przedstawioną powyżej, powszechnie przyjętą w orzecznictwie sądów administracyjnych, wykładnią art. 17 ust. 1 u.ś.r., nie jest możliwe aby opieka, której wymaga osoba niepełnosprawna, pozwalała na wykonywanie przez opiekuna pracy zarobkowej, także w niepełnym wymiarze, i jednocześnie spełniała warunki uzasadniające przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego. Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje bowiem tylko wtedy, gdy niepodjęcie lub rezygnacja z zatrudnienia wynika z całkowitej faktycznej niemożności wykonywania przez opiekuna pracy zarobkowej, ze względu na charakter i zakres sprawowanej opieki. Opiekun spełniający warunki uprawniające do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego nie ma zatem co do zasady faktycznej możliwości wykonywania pracy zarobkowej

w jakimkolwiek wymiarze i nie dokonuje wyboru pomiędzy dochodem z pracy w ograniczonym wymiarze a świadczeniem pielęgnacyjnym.

Nawiązując natomiast do opisanego przez Skarżącego przypadku, gdy faktyczna możliwość wykonywania przez opiekuna pracy zarobkowej w ograniczonym wymiarze powstaje dzięki pomocy innej osoby w opiece nad niepełnosprawnym podopiecznym, nie wdając się w rozważania, czy w takiej sytuacji opiekun spełnia warunek osobistego sprawowania opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., i może nabyć prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, należy stwierdzić, że również w takim przypadku zastosowanie kwestionowanej regulacji nie prowadzi do ingerencji w wolność pracy opiekuna. Niezależnie bowiem od tego, jaką decyzję podjąłby w tej sytuacji opiekun (tj. czy podejmie pracę w ograniczonym wymiarze i nie uzyska, tak jak Skarżący, lub utraci prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, czy też nie podejmie lub zrezygnuje z pracy w ograniczonym wymiarze i będzie pobierał świadczenie pielęgnacyjne), skutki tej decyzji zawsze dotyczyć będą prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, a więc prawa do określonej formy pomocy ze strony władz publicznych, a nie wolności pracy.

Wynikająca z art. 17 ust. 1 u.ś.r. niemożność jednoczesnego pobierania świadczenia pielęgnacyjnego i uzyskiwania dochodu z pracy zarobkowej w jakimkolwiek wymiarze jest niewątpliwie czynnikiem oddziałującym na decyzje opiekuna o podjęciu lub kontynuowaniu zatrudnienia w sytuacji, gdy pomoc innej osoby w sprawowaniu opieki nad niepełnosprawnym podopiecznym pozwala mu na wykonywanie pracy zarobkowej w ograniczonym wymiarze. Tego rodzaju pośrednie oddziaływanie ekonomiczne w ramach dokonywanego przez opiekuna własnego rachunku opłacalności i oceny preferencji nie ma jednak charakteru prawnej ingerencji w konstytucyjną wolność pracy wynikającą z art. 65 ust. 1 Konstytucji (*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).

W niniejszej sprawie istotą sformułowanego przez Skarżącego zarzutu konstytucyjnego jest niemożność łączenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z wykonywaniem pracy zarobkowej w ograniczonym wymiarze. Powołany, jako wzorzec kontroli kwestionowanej regulacji, art. 65 ust. 1 Konstytucji nie stanowi jednak o prawie do łączenia wykonywania zawodu z pobieraniem świadczeń z zaopatrzenia społecznego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2006 r., sygn. K 38/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 63). W sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia były regulacje przewidujące określone konsekwencje wykonywania pracy zarobkowej dla możliwości uzyskania prawa do świadczeń ze strony władz publicznych lub wysokość tych świadczeń, Trybunał Konstytucyjny uznawał za adekwatny wzorzec kontroli te przepisy Konstytucji, wyrażające wolności lub prawa podmiotowe, z których wynikało prawo do danego świadczenia (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, OTKZU nr 1/A/2010, poz. 5 i 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 15; *vide* również – powołane tam orzecznictwo), a nie wolność pracy, o której stanowi art. 65 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W związku z powyższym, skoro zakresy normowania zaskarżonego przepisu i art. 65 ust. 1 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. 65 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, a Skarżący nie powołał poza tym przepisem innych wzorców kontroli.

Rzecznik Praw Obywatelskich, zgłaszając udział w niniejszej sprawie, obok wskazanego przez Skarżącego wzorca kontroli z art. 65 ust. 1 Konstytucji, powołał dodatkowo art. 69 ustawy zasadniczej oraz – jako wzorzec związkowy – art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

Stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.), Rzecznik Praw Obywatelskich może zgłosić udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym i brać udział w tym postępowaniu. Rzecznik Praw Obywatelskich jest uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, jeżeli zgłosił udział w tym postępowaniu (art. 42 pkt 10 ustawy otpTK). Zgłoszenie udziału Rzecznika i przedstawienie pisemnego stanowiska w sprawie może nastąpić w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o przekazaniu wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej do rozpoznania przez skład orzekający (art. 63 ust. 2 ustawy otpTK). Obowiązujące przepisy nie rozstrzygają *expressis verbis*, czy Rzecznik Praw Obywatelskich, zgłaszając udział w sprawie inicjowanej skargą konstytucyjną, wnioskiem lub pytaniem prawnym, jest uprawniony do samodzielnego wskazania wzorca kontroli, który nie został powołany przez podmiot inicjujący postępowanie w danej sprawie. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przeważa obecnie pogląd, że w przypadku zgłoszenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich udziału w postępowaniu zainicjowanym przez inny podmiot, „pozycja Rzecznika przypomina ukształtowaną przez kodeks postępowania cywilnego pozycję interwenienta ubocznego (...), którego udział w sprawie ma charakter adhezyjny. Interwenient uboczny nie jest stroną procesu, lecz pomocnikiem strony. Brak przymiotu strony nie pozwala mu na dokonywanie tzw. czynności dyspozycyjnych, a więc decydujących o przedmiocie procesu. Rzecznik Praw Obywatelskich nie ma prawa rozszerzania zakresu skargi, lecz tylko możliwość dokonywania czynności wspierających ją, w szczególności dostarczania nowych argumentów prawnych. Zakres zarzutów formułowanych przez Rzecznika powinien stanowić pochodną zarzutów zgłoszonych przez inicjatora postępowania" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. SK 3/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 123; *vide* także – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU

nr 6/A/2001, poz. 65 i 11 października 2012 r., sygn. SK 18/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 105 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). W związku z tym Trybunał Konstytucyjny uznawał, że „dopuszczalne jest doprecyzowanie przez Rzecznika wzorców kontroli wskazanych przez skarżącego, o ile nie prowadzi to do rozszerzenia granic zaskarżenia, a zmierza jedynie do dopełnienia wzorców kontroli wskazanych przez skarżącego i nadania <właściwej formy> jego zarzutom" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. SK 26/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 101; *vide* też – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 października 2012 r., sygn. SK 18/10, *op. cit.*, 20 listopada 2012 r., sygn. SK 3/12, *op. cit.* oraz 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100 oraz powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie kwestia pomocy, jakiej władze publiczne winny udzielać osobom niepełnosprawnym w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy i komunikacji społecznej, o której stanowi art. 69 Konstytucji, oraz prawa rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych, do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, o którym mowa w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, nie były przedmiotem skargi konstytucyjnej. Ani skarga konstytucyjna, ani pismo uzupełniające nie tylko w żadnym miejscu nie powołują przepisów art. 69 ani art. 71 ust. 1 ustawy zasadniczej, ale nawet nie nawiązują do materii będącej przedmiotem tych regulacji konstytucyjnych. Skarżący upatruje bowiem niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 65 ust. 1 Konstytucji w tym, że uzależnienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od niepodejmowania lub rezygnacji opiekuna z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej pozbawia go wolności wykonywania pracy w niepełnym wymiarze (determinowanym zakresem sprawowanej opieki), czyniąc ją nieopłacalną w przypadku, gdy dochód z takiej pracy nie przewyższa kwoty świadczenia. Tym

samym nie można uznać, aby podniesione przez Rzecznika zarzuty niezgodności art. 17 ust. 1 u.ś.r. we wskazanym wcześniej zakresie z zasadą wspierania osób niepełnosprawnych wyrażoną w art. 69 Konstytucji lub prawem rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej pomocy wynikającym z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji były pochodną sformułowanego przez Skarżącego zarzutu naruszenia art. 65 ust. 1 Konstytucji i aby mieściły się w granicach zakresu kontroli wskazanych przez Skarżącego. Powołanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich dodatkowych wzorców kontroli nie polegało zatem na precyzowaniu wzorca kontroli wskazanego przez Skarżącego (*vide* – s. 2 pisma uzupełniającego RPO), lecz stanowiło nieuprawnione rozszerzenie zakresu skargi konstytucyjnej. W związku z tym, w zakresie zarzutów niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 69 i art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich winno zostać pozostawione przez Trybunał Konstytucyjny bez rozpoznania.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
*Robert Hermand*
Zastępca Prokuratora Generalnego