



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 18/22
BAS-WAKU-443/22

Warszawa, 7 listopada 2022 r.

Trybunał Konstytucyjny

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 T L z 28 sierpnia 2020 r. (sygn. akt SK 18/22), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot zaskarżenia

W dniu 17 lutego 2022 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze skargi konstytucyjnej T L z 28 sierpnia 2020 r. (sygn. akt SK 18/22).

Przedmiotem kontroli jest art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 615, 1265; dalej: u.ś.r.): „w zakresie, w jakim uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od przesłanki w postaci rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, rozumianej w ten sposób, iż osoba sprawująca opiekę, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie tracąc prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, nie może podjąć zatrudnienia, ani pracy zarobkowej w jakimkolwiek zakresie, niezależnie od wymiaru czasowego, ani wymiaru dochodowego”.

Zaskarżony art. 17 ust. 1 u.ś.r. ma następującą treść:

„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”.

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącego

1. Stan faktyczny sprawy kształtuje się następująco. Skarżący jest ojcem niepełnosprawnego dziecka, które wymaga stałej opieki i pomocy. Wobec tego wystąpił on do Prezydenta miasta S z wnioskiem o przyznanie mu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Decyzją z lipca 2018 r. organ odmówił przyznania wnioskowanego świadczenia, ponieważ nie spełnił on jednej z przesłanek określonych w art. 17 ust. 1 u.ś.r. Jak ustalił organ, skarżący pozostawał w zatrudnieniu, ubiegając się o świadczenie pielęgnacyjne. Świadczenie natomiast przysługuje osobie, która nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Od tej decyzji skarżący wniósł odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S (dalej: SKO), które utrzymało w mocy rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji.

Następnie skarżący skorzystał z prawa do sądu, zaskarżając decyzję SKO do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w B. Wyrokiem z lutego 2019 r., WSA oddalił środek odwoławczy. Wobec tego wniósł on skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), który wyrokiem z kwietnia 2020 r. (sygn. akt), oddalił ją w całości. Tezy tego rozstrzygnięcia są następujące.

Po pierwsze, osią konstrukcyjną w art. 17 ust. 1 u.ś.r. określającego przesłanki otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego jest zwrot: „nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki”. Wynika z niego, że pomiędzy zawieszeniem aktywności zawodowej a koniecznością sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną musi istnieć bezpośredni związek przyczynowo skutkowy. A zatem: „podstawową przesłanką uprawniającą do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego jest stała i osobista opieka ubiegającego się o przyznanie świadczenia nad osobą niepełnosprawną. Opieka taka musi w sposób oczywisty stanowić przeszkodę do wykonywania pracy zawodowej. Zatem związek między rezygnacją z zatrudnienia (albo jego niepodejmowaniem) a sprawowaną opieką musi być bezpośredni (wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2019 r., sygn. akt I OSK 4023/18)”.

Po drugie, ustalając treść zwrotu: „nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” należy odwołać się pojęcia „zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej”, o którym mowa w art. 3 pkt 22 u.ś.r. W myśl tego przepisu zatrudnienie lub inna praca zarobkowa oznacza 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. Stwierdzenie istnienia powyższego stosunku prawnego, niezależnie od jego zakresu lub wymiaru, powoduje, że przesłanka z art. 17 ust. 1 u.ś.r., tj. niepodejmowanie lub rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej nie została spełniona.

Po trzecie, „podnoszone [...] w uzasadnieniu skargi kasacyjnej argumenty wskazujące na celowość i zasadność przyjęcia takich rozwiązań, aby możliwe było otrzymanie świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji gdy wykonywanie zatrudnienia, czy też wykonywanie innej pracy zarobkowej następuje w niewielkim wymiarze, czy też z uwagi na charakter tej pracy można pogodzić to z opieką nad niepełnosprawną osobą, mogą stanowić tylko wnioski i uwagi o charakterze *de lege ferenda* adresowane do ustawodawcy, natomiast w stanie prawnym *de lege lata* nie mogą być uwzględnione, albowiem prowadziłyby do sytuacji sprzecznej z prawem”.

Po wyczerpaniu drogi sądowej, skarżący wniósł skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego.

2. W ocenie skarżącego, art. 17 ust. 1 u.ś.r. jest niezgodny z art. 65 ust. 1 Konstytucji (wolność wykonywania zawodu).

3. Zdaniem skarżącego, kwestionowany przepis ustanawia bezwzględny zakaz wykonywania pracy przez opiekuna osoby niepełnosprawnej. Tym samym narusza on konstytucyjną wolność pracy, bowiem wymaga od opiekuna, aby całkowicie zrezygnował z życia zawodowego na rzecz prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Przepis ten nie uwzględnia jednak okoliczności, kiedy opiekun jest w stanie łączyć obowiązek opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem i pracować zawodowo w niewielkim wymiarze. Z kolei, dzięki pracy w niewielkim wymiarze, opiekun może poprawić sytuację ekonomiczną całej rodziny.

W rezultacie ustawodawca określając przesłanki nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego naruszył: „konstytucyjną wolności pracy, poprzez doprowadzenie do sytuacji faktycznego pozbawiania możliwości wykonywania pracy — jako czynności

wykonywanej w celu poprawy ekonomicznej sytuacji osoby pracującej” (skarga, s. 3). Przyjęty model wsparcia osób niepełnosprawnych z jednej strony, umożliwia zaspokojenie ich podstawowych potrzeb, zaś z drugiej strony, pozbawia opiekunów konstytucyjnej wolności pracy. Niemożliwość wykonywania pracy przez opiekuna wywołuje negatywne skutki w sferze psychologicznej i w sferze społecznej (skarga, s. 5). Nie pozwala, jak podnosi skarżący, na wykonywanie pracy w ograniczonym zakresie w celu uzupełnienia dochodów opiekuna, a także nie pozwala na: „czerpanie korzyści [...] społecznych i psychologicznych funkcji pracy” (*ibidem*).

W istocie skarżący domaga się, aby TK stwierdził niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu z tej przyczyny, że nie przewiduje on wyjątku w postaci wykonywania pracy zarobkowej w niewielkim wymiarze przez opiekunów.

III. Analiza formalna

1. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału, pomimo przeprowadzenia wstępnej kontroli, zwieńczonej postanowieniem Trybunału o nadaniu skardze dalszego biegu, Trybunał, na każdym etapie postępowania obowiązany jest badać, czy rozpoznawana skarga spełnia wymogi formalne (postanowienia TK z: 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 18 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 1/12; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19). Nadanie skardze dalszego biegu ani nie przesądza o spełnieniu formalnoprawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie, ani nie wiąże składu wyznaczonego do rozpoznania sprawy co do *meritum*. Na każdym etapie postępowania Trybunał Konstytucyjny ma prawo ocenić, czy rozpoznawana skarga konstytucyjna spełnia wszystkie warunki jej dopuszczalności (postanowienie TK z 8 czerwca 2022 r., sygn. akt SK 74/20).

2. Zarządzeniem z 6 listopada 2020 r., Prezes Trybunału Konstytucyjnego wezwała skarżącego do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez doręczenie odpisu poświadczonego za zgodność z oryginałem (wraz z czterema kopiami) decyzji z lipca 2018 r. wydanej przez kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej oraz decyzji z września 2018 r. wydanej przez SKO. Powyższe zarządzenie zostało wykonane przez skarżącego. Następnie zarządzeniem z 18 marca 2021 r. sędzia TK wezwał skarżącego do wskazania, który z aspektów wolności wyrażonej w art. 65 ust. 1 Konstytucji – i w jaki sposób – został naruszony oraz do

uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności zakwestionowanego w skardze przepisu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Skarżący wykonał powyższe zarządzenie pismem procesowym z 29 marca 2021 r.

Postanowieniem z 17 czerwca 2021 r. (sygn. akt Ts 126/20), TK odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu z powodu: a) niewskazania naruszonych praw gwarantowanych konstytucją, b) nieokreślenia sposobu ich naruszenia. Analizowana skarga nie spełniła warunku wynikającego z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a dookreślonego w art. 53 ust. 2 i 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; dalej: u.o.TK). Ponadto Trybunał stwierdził, że skarga konstytucyjna jest oczywiście bezzasadna. „Intencją skarżącego jest ukształtowanie takiego stanu prawnego (po ewentualnym wyroku TK stwierdzającym niekonstytucyjność art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych), w którym będzie on uprawniony do materialnego wsparcia ze strony Państwa, a jednocześnie – w miarę możliwości, tj. nie powodując uszczerbku dla sprawowanej opieki – będzie mógł wykonywać pracę zarobkową” (postanowienie TK z 17 czerwca 2021 r., sygn. akt Ts 126/20).

Powyższe rozstrzygnięcie TK zostało zaskarżone 19 lipca 2021 r. zażaleniem skarżącego. Ostatecznie postanowieniem z 1 lutego 2022 r. (sygn. akt Ts 126/20), TK postanowił uwzględnić zażalenie oraz nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej. W uzasadnieniu postanowienia TK wyjaśnił, że: „[...] wskazany w niniejszej sprawie art. 65 ust. 1 Konstytucji stanowi właściwy punkt odniesienia dla zaskarżonej regulacji w zakresie wskazanym przez skarżącego, a argumentacja przedstawiona w skardze konstytucyjnej powinna zostać oceniona merytorycznie”.

Nadając bieg skardze TK przywołał szereg swoich wyroków, które dotyczyły świadczenia pielęgnacyjnego lub praw socjalnych. Przede wszystkim odwołał się do pełnoskładowego wyroku z 25 września 2019 r. (sygn. akt SK 31/16), w którym stwierdził, że Konstytucja pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej (do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia założonej przez siebie polityki ekonomiczno-społecznej), to jednak swoboda tego wyboru nie jest nieograniczona. Trybunał Konstytucyjny ma prawo interweniować w sytuacjach, w których badane regulacje prawne uchybiają określonym wartościom konstytucyjnym lub prawnomiędzynarodowym [przedmiotem kontroli był art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 17

grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zaś wzorcem – art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji – uwaga własna].

Ponadto uwzględniono wyroki TK z:

- a) 18 lipca 2008 r. (sygn. akt P 27/07), w którym stwierdził, że art. 17 ust. 1 u.ś.r. w zakresie, w jakim uniemożliwia nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- b) 22 lipca 2008 r. (sygn. akt P 41/07), w którym stwierdził, że art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b u.ś.r. w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki, o jakiej mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy, nad innym niż jej dziecko, niepełnosprawnym, niepełnoletnim członkiem rodziny, dla którego stanowi rodzinę zastępczą spokrewnioną i wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny, jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji;
- c) 21 października 2014 r. (sygn. akt K 38/13), w którym stwierdził, że art. 17 ust. 1b u.ś.r. w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- d) 18 listopada 2014 r. (sygn. akt SK 7/11), w którym stwierdził, że art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r. w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzicowi (opiekunowi faktycznemu), który rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki, 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, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji;
- e) 26 czerwca 2019 r. (sygn. akt SK 2/17), w którym stwierdził, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne

nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięcia, TK uznał adekwatność art. 65 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli w niniejszej sprawie. Analiza wyroków, które dały TK asumpt do takiego wniosku, prowadzi Sejm do odmiennych konkluzji. W ocenie Sejmu wskazany wzorzec nie jest adekwatny przy ocenie przepisu określającego przesłanki otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego. Szczegółowa argumentacja w tym względzie została przedstawiona w dalszej części stanowiska.

3. Przede wszystkim, odwołując się do orzecznictwa wskazanego w postanowieniu TK z 1 lutego 2022 r. (sygn. akt Ts 126/20) Sejm podkreśla, że w żadnej z wymienionych przez Trybunał spraw art. 65 Konstytucji nie stanowił wzorca kontroli. Ponadto, kontrola konstytucyjności art. 17 u.ś.r. została przeprowadzona w kontekście równego dostępu do świadczeń oraz praw rodziny, która znajduje się w trudnej sytuacji, a więc w świetle art. 2, art. 32, art. 31 ust. 3, art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji. Ten ostatni przepis jest źródłem praw podmiotowych i z formalnego punktu widzenia może stanowić punkt oceny konstytucyjności regulacji w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Stanowi on, że: „[p]aństwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”. Przepis ten nakłada na państwo obowiązek zapewnienia rodzinie pomocy na zasadzie subsydiarności. Pomoc rodzinie dookreślona jest kwantyfikatorem „szczególnej”. Konstytucja pozostawia jednak „ustawodawcy (działającemu w ramach porządku wartości i zasad konstytucyjnych) pewien margines swobody w precyzyjnym ustalaniu progu egzystencjalnego, odpowiadającego minimalnemu poziomowi konsumpcji towarów i usług człowieka oraz dziecka w danych warunkach społeczno-ekonomicznych” (wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09). Należy odnotować, że: „[...] art. 71 ust. 1 Konstytucji stanowił wzorzec kontroli w sprawach zawisłych przed TK, dotyczących eksmisji, zainicjowanych wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich. Ponadto TK stwierdził niekonstytucyjność, na podstawie art. 71 ust. 1 Konstytucji, regulacji prawnych, które odmawiały świadczeń socjalnych dla spokrewnionych rodzin zastępczych lub osób samotnie wychowujących dziecko, nie uwzględniały – dla celów socjalnych –

rzeczywistego dochodu osiąganego przez rodzinę, nie zapewniały dochodu rodzinom, w których jeden żywiciel został powołany do wojska, pozbawiały prawa do wspólnego rozliczenia podatkowego małżonków w sytuacji śmierci jednego z nich w czasie roku podatkowego lub po jego zakończeniu, zawężyły krąg podmiotów uprawnionych do zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, alimentów i świadczeń alimentacyjnych, a także zasiłków dla osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Rozstrzygnięcia TK nie pozostawiają wątpliwości, że w przypadku rodzin znajdujących się w trudnych warunkach społecznych i materialnych, spowodowanych niepełnosprawnością dziecka, pomoc państwa musi spełnić kryterium efektywności i intensywności, zaś na dobro rodziny składa się także dobro dziecka z niepełnosprawnością” (szerzej D. Lis-Staranowicz, *Prawo moralności publicznej, czyli o obowiązkach pozytywnych państwa po wyroku TK w sprawie K 1/20*, „Państwo i Prawo” 2021, z. 8, s. 108). A zatem art. 71 ust. 1 Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec kontroli świadczeń wypłacanych rodzinie, w tym rodzinom z niepełnosprawnym dzieckiem. Powyższa konstatacja nie ma wpływu na sprawę zawisłą przed TK, ponieważ skarżący nie wskazał art. 71 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli ani w piśmie inicjującym postępowanie, ani też w piśmie procesowym z 29 marca 2021 r., którym uzupełnił zarzuty skargi. Inicjator postępowania stoi natomiast na stanowisku, że zaskarżony przepis narusza jego wolność wykonywania zawodu, której źródłem normatywnym jest art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Z kolei art. 65 ust. 1 Konstytucji stanowił wzorzec kontroli w sprawach dotyczących dostępu do zawodu np.: diagnosty medycznego (wyrok TK z 23 czerwca 2005 r., sygn. akt K 17/04), adwokata (wyroki TK z: 7 maja 2002 r., sygn. akt SK 20/00 i 7 czerwca 2022 r., sygn. akt SK 68/19), instalatora odnawialnych źródeł energii (wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 16/15). Ponadto w oparciu o wolność wykonywania zawodu, TK oceniał konstytucyjność przepisów odnoszących się do: uprawnienia rzeczownika patentowego do występowania w charakterze pełnomocnika w postępowaniu karnym (wyrok TK z 27 lipca 2006 r., sygn. akt SK 43/04); zawieszenia stosowania układu zbiorowego ze względu na trudną sytuację finansową pracodawcy (wyrok TK z 24 października 2006 r., sygn. akt SK 41/05); podnoszenia kompetencji zawodowych nauczycieli (wyrok TK z 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00); ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez funkcjonariuszy publicznych (wyrok TK z 23 czerwca 1999 r., sygn. akt K 30/98); zakresu uprawnień procesowych rzeczników patentowych (wyrok TK z 21 maja

2002 r., sygn. akt K 30/01); przywrócenia do służby funkcjonariusza celnego (wyrok TK z 13 lutego 2007 r., sygn. akt K 46/05); odpowiedzialności osób zgłaszających upadłość (wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01); ograniczenia uprawnień budowlanych (wyrok TK z 7 lutego 2018 r., sygn. akt K 39/15); udzielania porad prawnych przez adwokatów i radców (wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02); wykonywania zawodu komornika (wyrok TK z 3 grudnia 2003 r., sygn. akt K 5/020); kwalifikacji potrzebnych do sporządzania dokumentacji hydrologicznych (wyrok TK z 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06); dożywotniego zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych (wyrok TK z 16 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 46/19).

W kontekście zbiegu konstytucyjnych praw socjalnych z konstytucyjną wolnością wykonywania zawodu, sąd konstytucyjny analizował problem wpływu dalszego pozostawania w zatrudnieniu u tego samego pracodawcy na prawo do pobierania emerytury. Zarzut naruszenia wolności wykonywania pracy dotyczył regulacji, która uzależniała wypłatę świadczenia emerytalnego od wymogu rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „[z]awieszenie wypłacania emerytury stanowi niewątpliwie instrument oddziaływania na zachowanie jednostki i zmusza do dokonania wyboru między pracą zawodową u dotychczasowego pracodawcy a pobieraniem emerytury, nie stanowi jednak formy ingerencji w wolność wykonywania zawodu i wyboru pracodawcy. Jednostka zachowuje możliwość kontynuowania pracy u dotychczasowego pracodawcy. Dotyczy to również byłych pracowników mianowanych Polskiej Akademii Nauk, którzy nabyli uprawnienia emerytalne i ubiegają się o ponowne zatrudnienie w tej instytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowana regulacja nie wkracza w zakres wolności zagwarantowanych w art. 65 ust. 1 Konstytucji” (wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04). Tym samym TK uznał, że art. 65 ust. 1 Konstytucji nie stanowił adekwatnego wzorca kontroli.

Artykuł 65 ust. 1 Konstytucji został również przywołany jako wzorzec kontroli w sprawie dotyczącej zwolnienia ze służby wojskowej z powodu osiągnięcia odpowiedniej wysługi lat i nabycia uprawnień emerytalnych. Jak zauważył TK: „[k]westionowany przepis dotyczy możliwości przejścia na emeryturę po 30 letniej wysłudze emerytalnej. Związany jest zatem bezpośrednio z możliwością zakończenia pracy po przepracowaniu odpowiedniego okresu, nie zaś z możliwością wyboru i wykonywania zawodu. Z tego też powodu związek pomiędzy kwestionowanym

przepisem a regulacją wynikającą z art. 65 ust. 1 Konstytucji pozostaje w bardzo odległym związku. Z przedstawionych względów kwestionowany przepis [...] nie jest niezgodny z art. 65 ust. 1 Konstytucji” (wyrok TK z 27 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 27/02).

Odmienne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny, oceniając konstytucyjność relacji pomiędzy obowiązkiem ponoszenia ciężarów publicznych a wykonywaniem zawodu. Sprawa dotyczyła wysokości składek na ubezpieczenie społeczne adwokata, pobierającego emeryturę. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że art. 65 ust. 1 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli w sprawie, ponieważ zbyt wysokie składki na ubezpieczenie społeczne adwokatów, którzy są aktywni zawodowo w niewielkim zakresie na emeryturze, mogą mieć skutek prohibicyjny, a w praktyce uniemożliwiający dalsze wykonywanie zawodu zaufania publicznego. „W takiej jednak sytuacji, adwokat-emeryt mógł osiągać niskie, wręcz symboliczne dochody, sięgające np. 30% przeciętnego wynagrodzenia. Zawsze jednak podstawą wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne musiała być kwota równa 60% przeciętnego wynagrodzenia, a tym samym, przy pewnym poziomie dochodu, składka mogła okazywać się wyższa od tego dochodu”. A zatem sztywne ustalenie podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne emeryta, który w niewielkim zakresie świadczy pomoc prawną, należy rozpatrywać i oceniać jako ograniczenie wolności wykonywania zawodu (wyrok TK z 19 października 1999 r., sygn. akt SK 4/99).

Reasumując powyższe należy stwierdzić, że – po pierwsze – sąd konstytucyjny badał zgodność analizowanego świadczenia w kontekście praw rodziny, które znajdują swoje odzwierciedlenie w treści art. 18 i art. 71 Konstytucji. Po drugie, w dotychczasowym orzecznictwie TK art. 65 ust. 1 Konstytucji nie stanowił konstytucyjnego punktu odniesienia do oceny świadczeń socjalnych, w tym świadczenia pielęgnacyjnego. Po trzecie, TK uznał, że nie istnieje związek treściowy pomiędzy art. 65 ust. 1 Konstytucji a prawem do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Powyższe wnioski stanowią punkt wyjścia do oceny, czy art. 65 ust. 1 Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec kontroli zarzutu sformułowanego w analizowanej skardze.

4. W myśl art. 65 ust. 1 Konstytucji: „[k]ażdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa”. Przywołany przepis zawiera regulację tzw. wolności pracy, ujmowanej niekiedy

bardziej szczegółowo w postaci trzech rodzajów praw podmiotowych pozostających w funkcjonalnym związku: prawa do wyboru i wykonywania zawodu, prawa do wyboru miejsca pracy, prawa do ochrony przed pracą przymusową (zob. A. Patulski, *Wolność pracy, prawo do pracy, zakaz pracy przymusowej. Studia z zakresu prawa pracy*, Kraków 1995, s. 55 i n.; zob. także wyroki TK z: 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98; 23 czerwca 1999 r., sygn. akt K 30/98; 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06; 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06; 27 marca 2008 r., sygn. akt SK 17/05; 29 listopada 2011 r., sygn. akt SK 15/09). Precyzując treść tej zasady, w wyroku z 23 czerwca 1999 r. (sygn. akt K 30/98) Trybunał Konstytucyjny przyjął, że art. 65 ust. 1 Konstytucji obejmuje możliwość wyboru rodzaju pracy (element kwalifikacyjny), pracodawcy (element podmiotowy) i miejsca pracy (element przestrzenny).

Wolność pracy nie ma charakteru absolutnego i możliwe jest jej ograniczenie na zasadach wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. np. wyroki TK z: 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06; 18 października 2011 r., sygn. akt SK 24/09; 25 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/10), zgodnie z którym: „[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Do przesłanek dopuszczalności ograniczeń, w świetle tego przepisu, należą: ustawowa forma regulacji; funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób); istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia (zasada proporcjonalności); zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Ponadto nie należy tracić z pola widzenia, że w art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji zawarto upoważnienie do określenia przez ustawodawcę wyjątków od wolności pracy. W wielu orzeczeniach Trybunał podkreślał, że wolność wykonywania zawodu i wolność pracy wręcz musi być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, a także wyznaczenie sposobów i metod wykonywania zawodu (zob. np. wyroki TK z: 19 października 1999 r., sygn. akt SK 4/99; 27 lipca 2006 r., sygn. akt SK 43/04; 18 października 2010 r., sygn. akt K 1/09; 27 czerwca 2013 r., sygn. akt K 12/10). Wyjaśniając relację między art. 65 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał wskazywał,

że: „[w]szelka ingerencja zewnętrzna w sferę wolności jednostki, określona w art. 65 ust. 1 Konstytucji, jest dopuszczalna tylko w wyjątkowych sytuacjach, wyraźnie określonych ustawowo. Granice dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy są [...] ujęte szerzej, niż wynika to z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie ulega jednak wątpliwości, że kryteria ustalone w art. 31 ust. 3 muszą mieć znaczenie co najmniej swoistej dyrektywy interpretowanej dla określenia treści wyjątków dopuszczalnych na podstawie art. 65 ust. 1 Konstytucji. Bez wątpienia musi też być respektowany zakaz ingerencji prowadzącej do naruszenia istoty prawa konstytucyjnie gwarantowanego” (wyrok TK z 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00). W nauce prawa wyrażono zaś pogląd, że nie ma podstaw, by art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji traktować jako *lex specialis* wobec art. 31 ust. 3 Konstytucji, i uznawać, iż jedynym wymaganiem dla wprowadzenia ograniczeń jest zachowanie formy ustawy (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 65, s. 6). Niezależnie od tego, czy ograniczenie wolności pracy dokonuje się na podstawie art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji (jest „wyjątkiem” w rozumieniu tego przepisu), czy też na zasadach ogólnych określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, konieczne jest respektowanie zasady wyłączności ustawy. Jak wskazywał na tle wolności wyboru i wykonywania zawodu Trybunał, z Konstytucji wynika: „niedopuszczalność ustanawiania, bez konkretnego upoważnienia konstytucyjnego, innych niż ustawowe unormowań, następstwem zastosowania których mogłaby stać się ingerencja ograniczająca zakres korzystania z wolności konstytucyjnie gwarantowanych jednostce” (wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, tożsame znaczenie art. 65 ust. 1 zrekonstruował Sejm w stanowisku w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. akt K 39/15, BAS-WPTK-204/15). Innymi słowy, wolność pracy (wolność wykonywania zawodu) „to nie tylko brak przymusu, ale również brak ograniczeń, polegających na uniemożliwieniu podmiotom prawnym wykonywania określonego zawodu, czy zatrudnienia, nie przymuszając ich jednocześnie do robienia czegoś innego” (wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98; por. wyrok TK z 18 października 2010 r., sygn. akt K 1/09).

Tymczasem art. 17 ust. 1 u.ś.r. dotyczy prawa do pomocy ze strony państwa dla osoby zdolnej do pracy, lecz niezatrudnionej i niewykonywającej innej pracy zarobkowej z powodu konieczności sprawowania opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym w sytuacji, gdy na osobie tej ciąży obowiązek alimentacyjny wobec

dziecka. Zgodnie z treścią zaskarżonego przepisu: „[ś]wiadczenie 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”. Beneficjentem prawa do świadczenia pielęgnacyjnego (dalej: zasiłek) jest osoba rezygnująca z zatrudnienia, ponieważ podejmuje się ona odpowiedzialnego i społecznie doniosłego zadania, którym jest opieka nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Zasiłek ten jest wyrazem obowiązku pomocy państwa rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji społecznej (wyrok TK z 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07). Źródłem tego obowiązku jest art. 69 i art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji (wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11). A zatem analizowane świadczenie ukierunkowane jest na pomoc rodzinie, która staje przed koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji dziecka z niepełnosprawnością i rezygnacji z aktywności zawodowej jednego z opiekunów.

Rezygnacja z tej aktywności wiąże się z kolei z utratą źródła dochodów. Na kompensacyjny charakter analizowanego świadczenia wskazuje także TK: „[w] swej istocie miało ono więc charakter kompensacyjny; zapewniało pomoc państwa dla osoby zdolnej do pracy, lecz – z jej własnego wyboru – niezatrudnionej i niewykonywującej innej pracy zarobkowej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym bliskim” (wyrok TK z 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07). W tym miejscu należy podkreślić, że świadczenie to nie przysługuje wszystkim rodzicom (opiekunom) dzieci z niepełnosprawnością, ale tylko tym, którzy stoją wobec konieczności sprawowania opieki nad dziećmi o znacznym stopniu niepełnosprawności albo z 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 opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

Ze świadczeniem tym związane są także uprawnienia w sferze ubezpieczenia społecznego. W myśl art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1009, ze zm.; dalej: u.s.u.s.) zasady podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym osób rezygnujących z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny regulują przepisy o pomocy społecznej. Z kolei art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.; dalej: u.p.s.) ustala kryterium dochodowe i przewiduje, że opłaca się składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe pod warunkiem, że dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 150% kwoty kryterium dochodowego i osoba opiekująca się nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z innych tytułów lub nie otrzymuje emerytury albo renty. Dotyczy to również osób, które w związku z koniecznością sprawowania opieki pozostają na bezpłatnym urlopie. Ustawa ta przewiduje dalsze ograniczenia w zakresie opłacania składek. „Opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe na podstawie ustawy o pomocy społecznej należy do kategorii świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej i stanowi zadanie własne gminy o charakterze obowiązkowym. Pozwala ono na utrzymanie osób wymagających opieki w ich środowisku, jednocześnie stwarzając możliwość nabycia stażu ubezpieczeniowego ich niezamożnym opiekunom. Ma status publicznego prawa podmiotowego, gdyż osobie spełniającej wymagania do przyznania tego świadczenia służy roszczenie do organów pomocy społecznej o jego przyznanie” (K. Roszewska, *Składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób sprawujących opiekę nad osobami niepełnosprawnymi*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2015, nr 1, s. 67). Za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna wójt, burmistrz lub prezydent miasta opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od podstawy odpowiadającej wysokości odpowiednio: 1) świadczenia pielęgnacyjnego albo specjalnego zasiłku opiekuńczego przysługujących na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, 2) zasiłku dla opiekuna przysługującego na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów – przez okres niezbędny do uzyskania okresu ubezpieczenia

(składkowego i nieskładkowego) odpowiednio 20-letniego przez kobietę i 25-letniego przez mężczyznę (art. 6 ust. 2a u.s.u.s.). Na tej podstawie można stwierdzić, iż świadczenia niepieniężne w postaci ubezpieczenia rentowego i emerytalnego mają charakter akcesoryjny wobec pieniężnego świadczenia pielęgnacyjnego, nie mają charakteru powszechnego z powodu kryterium dochodowego i mają charakter czasowy limitowany osiągnięciem stażu emerytalnego.

Konkludując, należy stwierdzić, że świadczenie pielęgnacyjne jest rekompensatą za rezygnację z pracy z uwagi na konieczność opieki nad osobą bliską, która jej wymaga, a świadczenie stanowi ekwiwalent zarobków za pracę (B. Chludziński [w:] *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. P. Rączka, Warszawa 2021, kom. do art. 17).

5. Przenosząc powyższe ustalenia na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, iż zaskarżony przepis nie dotyczy żadnego aspektu wolności wykonywania zawodu, a konkretnie zawodu radcy prawnego, do którego przynależy skarżący. Na rzecz tej tezy przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, w treści art. 17 ust. 1 u.ś.r. nie ma żadnego odwołania do konkretnego zawodu, określonego nazwą własną lub zdefiniowanego przez zespół kompetencji lub uprawnień. Przepis ten nie oddziałuje na sferę precyzyjnie wskazanej aktywności zawodowej. Nie określa dostępu do określonego zawodu oraz zasad jego wykonywania. Również nie normuje sposobu i form zaprzestania wykonywania zawodu.

Po drugie, art. 17 ust. 1 u.ś.r. nie miał wpływu na wykonywanie zawodu radcy prawnego przez skarżącego. Te są bowiem określone w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1166; dalej: u.r.p.). Skarżący może wykonywać zawód radcy prawnego w ramach stosunku pracy, na podstawie umowy cywilnoprawnej, w kancelarii radcy prawnego oraz w spółce: 1) cywilnej lub jawnej, w której współnikami są radcowie prawni, adwokaci, rzecznicy patentowi, doradcy podatkowi lub prawnicy zagraniczni wykonujący stałą praktykę na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 823); 2) partnerskiej, w której partnerami są radcowie prawni, adwokaci, rzecznicy patentowi, doradcy podatkowi lub prawnicy zagraniczni wykonujący stałą praktykę na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników

zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej; 3) komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, w której komplementariuszami są radcowie prawni, adwokaci, rzecznicy patentowi, doradcy podatkowi lub prawnicy zagraniczni wykonujący stałą praktykę na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej. Wyłącznym przedmiotem działalności spółek jest świadczenie pomocy prawnej. Pomoc prawna świadczona przez radcę prawnego ma na celu ochronę prawną interesów podmiotów, na których rzecz jest wykonywana. Świadczenie pomocy prawnej przez radcę prawnego polega w szczególności na udzielaniu porad i konsultacji prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed urzędami i sądami w charakterze pełnomocnika lub obrońcy. A zatem zaskarżony przepis nie odnosi się w żaden sposób do wykonywania zawodu radcy prawnego (szerzej R. Stankiewicz, *O istocie zawodu radcy prawnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, vol. CXXIII, s. 263 i n.).

Po trzecie, zakres pomocy prawnej świadczonej przez radcę prawnego, terminy i warunki jej wykonywania oraz wynagrodzenie określa umowa. Zaskarżony przepis nie wpływa na treść i ważność umów zawieranych przez radcę prawnego ze swoimi klientami. Również nie określa ani rodzaju umowy, ani sposobu jej rozwiązania.

Po czwarte, skarżący nie utracił statusu radcy prawnego. Zgodnie bowiem z art. 29 u.r.p. skreślenie z listy radców prawnych następuje w wypadku: wniosku radcy prawnego; choćby częściowego ograniczenia zdolności do czynności prawnych; utraty z mocy wyroku sądowego praw publicznych; nieuiszczenia składek członkowskich za okres dłuższy niż jeden rok; śmierci radcy prawnego; orzeczenia dyscyplinarnego lub wyroku sądowego o pozbawieniu prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego. Powyższy katalog przesłanek nie odnosi się do sytuacji skarżącego, zaś pobieranie świadczenia pielęgnacyjnego nie wpływa na zachowanie lub utratę statusu radcy prawnego.

Po piąte, konstytucyjna wolność pracy łączy się z adresowanym do władz publicznych generalnym zakazem wprowadzania ograniczeń w swobodnym decydowaniu przez jednostkę o podjęciu, kontynuowaniu i zakończeniu pracy w określonym zawodzie, o miejscu i rodzaju wykonywanej pracy oraz o wyborze pracodawcy. Takiego rodzaju ograniczeń nie zawiera zaskarżony przepis, choć stanowi on wprost o „rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej”. W tym przypadku rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy jest skutkiem trudnej sytuacji

życiowej, w której znalazł się skarżący. Jest ona spowodowana niepełnosprawnością dziecka, które wymaga stałej opieki jednego z rodziców. A zatem rezygnacja z pracy lub innego zatrudnienia jest podyktowana okolicznościami faktycznymi. Nie jest efektem lub skutkiem obowiązywania zaskarżonego przepisu. Prowadzi to do wniosku, że art. 17 ust. 1 u.ś.r. nie jest źródłem obowiązku rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Dobrowolność rezygnacji z pracy zarobkowej w kontekście prawa do świadczenia pielęgnacyjnego podkreśla TK, który zauważa, że świadczenie pielęgnacyjne jest subsydiarną formą pomocy rodzinie. „Dobrowolność rezygnacji z pracy zarobkowej wskazuje na to, że instytucja ta jest wyrazem realizacji zasady pomocniczości” (wyroki TK z: 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07; 5 grudnia 2013 r., sygn. akt K 27/13). Świadczenie pielęgnacyjne trzeba postrzegać jako pomoc dla osoby, która dobrowolnie rezygnuje z pracy by opiekować się niepełnosprawnym dzieckiem. Pośrednio ta regulacja służy dobru dziecka, które korzysta ze stałej opieki osoby bliskiej.

W tym kontekście należy uznać, że w realiach niniejszej sprawy art. 69 i art. 71 Konstytucji, do których odwołuje się w Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO, Rzecznik) w piśmie z 18 maja 2022 r. (nr III.7064.82.2022.LN), są adekwatnymi wzorcami kontroli. Przepisy te pozwoliły RPO zająć stanowisko, że zaskarżony przepis: „w zakresie, w jakim uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jest niezgodny z art. 69, art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W piśmie RPO, art. 65 ust. 1 pełni funkcję raczej subsydiarnego wzorca kontroli, gdyż całość argumentacji, która uzasadnia niekonstytucyjność, koncentruje się wokół art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji. Argumenty przedstawione przez RPO mają swoją wagę i doniosłość. Mogą stanowić podstawę wniosku Rzecznika do TK o zbadanie zgodności art. 17 ust. 1 u.ś.r. z art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji. Na te ostatnie dwa przepisy nie powołał się jednak skarżący w analizowanej sprawie ani wprost, ani też pośrednio.

6. Konkludując, poza sferą regulacji art. 17 ust. 1 u.ś.r. leży prawny obowiązek rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej opiekuna, który sprawuje opiekę nad chorym dzieckiem. Zaskarżony przepis ani wprost, ani *implicite* nie nakazuje rezygnacji z zatrudnienia. Nie jest wykluczone, że w określonych okolicznościach faktycznych opiekunowie są zdolni godzić zatrudnienie i opiekę nad dzieckiem

niepełnosprawnym przy wykorzystaniu instytucji pomocy publicznej. W sytuacji jednak, kiedy podejmują dobrowolną decyzję o rezygnacji z zatrudnienia lub nie podejmują zatrudnienia, państwo wspiera opiekuna świadczeniem pielęgnacyjnym, które ma łagodzić w skutkach utratę źródła dochodu. *Ratio legis* art. 17 ust. 1 u.ś.r. nie zmierza do ograniczenia prawa wyboru zawodu, prawa do wykonywania zawodu, prawa do wyboru miejsca prawa, a także prawa do zaprzestania wykonywania określonego zawodu lub pracy. Tym samym art. 17 ust. 1 u.ś.r., „w zakresie, w jakim uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od przesłanki w postaci rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, rozumianej w ten sposób iż osoba sprawująca opiekę, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie tracąc prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, nie może podjąć zatrudnienia, ani pracy zarobkowej w jakimkolwiek zakresie, niezależnie od wymiaru czasowego, ani wymiaru dochodowego”, nie może być poddany kontroli według wzorca konstytucyjnego, którym jest art. 65 ust. 1 Konstytucji. Innymi słowy, art. 65 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem oceny przepisu stanowiącego przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że jeżeli pomiędzy przepisem stanowiącym przedmiot kontroli oraz wzorcem wskazanym przez podmiot inicjujący postępowanie nie zachodzi związek treściowy, wówczas nie jest możliwe przeprowadzenie kontroli konstytucyjności, zaś wydanie wyroku w tym zakresie staje się niedopuszczalne (zob. np. postanowienie TK z 14 grudnia 2021 r., sygn. akt SK 81/20). Taka sytuacja występuje właśnie na tle niniejszego postępowania w sytuacji, gdy jako jedyny wzorzec kontroli skarżący powołał art. 65 ust. 1 Konstytucji. W związku z powyższym Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

IV. Dodatkowe uwagi Sejmu

Sejm informuje, że 17 lutego 2021 r. wpłynął do Marszałka Sejmu poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk sejmowy nr 996/IX kad.). Projektodawca zakłada zmianę art. 17 ust. 1 u.ś.r. w sposób pozwalający na łączenie opieki nad dzieckiem i wykonywanie pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy. W myśl projektowanego art. 17 u.ś.r.:

- a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu ograniczenia lub 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 podejmują w niepełnym wymiarze czasu, 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.”,

b) po ust. 1b dodaje się ust. 1c-1d w brzmieniu:

„1c. Niepełny wymiar czasu pracy, o którym mowa w ust. 1, ustala się na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320).

1d. Do umów cywilnoprawnych przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, o których mowa w ust. 1c, stosuje się odpowiednio.”,

c) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje w wysokości 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę miesięcznie.”

Rada Ministrów (dalej: RM) wyraziła negatywną opinię o projekcie, ponieważ nowelizacja art. 17 u.ś.r. powinna być poprzedzona zmianą systemu orzecznictwa o niepełnosprawności. Chodzi o to, aby pomoc była kierowana wyłącznie do osób faktycznie niesamodzielnych. „Z uwagi na szczególnie skomplikowany charakter regulowanej materii dotyczącej praw osób niepełnosprawnych aktualnie trwają intensywne prace koncepcyjno-analityczne nad reformą systemu orzekania

o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, których celem jest opracowanie rozwiązań stanowiących podstawę utworzenia jednolitego systemu orzecznictwa dla wszystkich obywateli. Strategicznym celem zmian w systemie orzecznictwa o niepełnosprawności jest poprawa funkcjonalności dotychczas działających w tym obszarze systemów. Utworzenie nowego systemu orzecznictwa o niepełnosprawności według nowych zasad wymaga przeprowadzenia gruntownych zmian, konsolidujących dotychczas funkcjonujące systemy orzecznicze, co jest działaniem szczególnie skomplikowanym, gdyż dotyczy grupy obywateli potrzebujących ze strony państwa szczególnej ochrony” (zob. stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, druk nr 995).

Prace nad projektem znajdują się na wczesnych etapach postępowania ustawodawczego. Dnia 9 marca 2021 r. przedłożenie zostało skierowane do pierwszego czytania w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Wobec tego trudno jest ocenić, kiedy proponowana zmiana zostanie ostatecznie rozpatrzona przez Sejm.

MARSZAŁ SEJMU

Elżbieta Witek