

wpisano 29.03.2021

S , 27 marca 2021 roku

**Trybunał Konstytucyjny**

Al. J. Ch. Szucha 12a

00-918 Warszawa

Skarżący: radca prawny T L

Sygn. akt: Ts 126/20

### **ODPOWIEDŹ NA WEZWANIE**

Działając w imieniu własnym, w odpowiedzi na pismo z dnia 18 marca 2021 roku, doręczone w dniu 23 marca 2021 roku, wzywające do uzupełnienia braku formalnego skargi konstytucyjnej, niniejszym wyjaśniam co następuje.

**1. Wskazanie, który z aspektów wolności wyrażonej w art. 65 ust. 1 Konstytucji został naruszony w stosunku do skarżącego i w jaki sposób.**

Wobec skarżącego naruszona została konstytucyjna **wolność pracy**, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, **w jej aspekcie pozytywnym**.

*„W literaturze na temat wolności pracy zwraca się uwagę na jej dwa aspekty, które w równym stopniu wyrażają komentowaną zasadę.*

*W pierwszej kolejności (i jest to bardziej uwypuklane) jest jej **aspekt pozytywny**, oznaczający wolność wyboru rodzaju pracy (aspekt kwalifikacyjny), jak również decydowanie o miejscu zatrudnienia (aspekt przestrzenny), a także wolność wyboru pracodawcy (aspekt podmiotowy – zob. wyr. TK z 23.6.1999 r., K 30/98, OTK 1999, Nr 5, poz. 101).*

*Z drugiej strony słusznie zwraca się na uwagę na ważki **aspekt negatywny**, pod pojęciem którego rozumie się zakaz pracy przymusowej.*

***Na zasadę wolność pracy należy spoglądać w sposób integralny**, tzn. uwzględniający zarówno jej pozytywny, jak i negatywny aspekt łącznie. Dopiero wtedy nabiera ona pełnego wymiaru.*

Jak wskazał TK, pełna wolność pracy to nie tylko brak przymusu, ale również **brak ograniczeń, polegających na uniemożliwieniu podmiotom prawnym wykonywania określonego zawodu czy zatrudnienia** (zob. wyr. TK z 26.4.1999 r., K 33/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 71).

W innym z judykatów TK przyjął, że 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** (wyr. TK z 24.1.2001 r., SK 30/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 3)."

M. Saffjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016

Jak zostało wykazane w złożonej skardze konstytucyjnej, konstytucyjna wolność pracy została naruszona wobec skarżącego 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 jakiegokolwiek 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, co też miało miejsce w sprawie na gruncie której została wywiedziona skarga konstytucyjna, wykonywane przez niego czynności zawodowe 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 skarżącego możliwości wykonywania**

**pracy – jako czynności wykonywanej w celu poprawy ekonomicznej sytuacji osoby pracującej.**

Sytuacja w której skarżący jako opiekun sprawujący opiekę na dzieckiem niepełnosprawnym może podjąć pracę, jednakże praca ta pozbawiona jest sensu ekonomicznego, gdyż nie powoduje poprawy sytuacji ekonomicznej opiekuna, stanowi naruszenie pozytywnego aspektu wolności pracy.

Wolność pracy, w jej aspekcie pozytywnym, niewątpliwie obejmuje możliwość 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.

## **2. Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności zakwestionowanego w skardze przepisu, z powołaniem argumentów lub dowodom na jego poparcie.**

Skarżący uzasadnia zarzut niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu, poprzez powołanie niżej przedstawionych argumentów:

### **a) Wolność pracy, a ograniczenia uniemożliwiające podjęcie zatrudnienia**

Jednym z aspektów konstytucyjnej wolności pracy jest brak ograniczeń polegających na uniemożliwianiu podmiotom prawnym wykonywania określonego zawodu czy zatrudnienia.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1999 r. K 33/98

*„pełna wolność pracy 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.**”*

Zgodnie z przywołanym powyżej wyrokiem Trybunału, ograniczenia uniemożliwiające określonym obywatelom wykonywanie określonego zawodu czy zatrudnienia naruszają konstytucyjną wolność pracy. Zgodnie z wnioskowaniem *a minori ad maius*, naruszeniem wolności pracy, i to o znaczenie szerszym zakresie, będzie zatem także wprowadzenia ograniczeń, uniemożliwiających wybranym podmiotom podejmowanie jakiegokolwiek zatrudnienia.

## **b) Uzyskiwanie dochodu – jako fundamentalny element pracy**

Praca odgrywa bardzo ważną rolę w życiu i kształtowaniu się człowieka. Praca pełni szereg istotnych funkcji, w tym między innymi:

- funkcję ekonomiczną – wytwarzanie dóbr, np. w postaci towarów i usług,
- **funkcję dochodową – otrzymywanie dochodu z tytułu wykonywanych czynności,**
- funkcję społeczną – czynienie człowieka istotą społeczną poprzez współdziałanie,
- funkcję psychologiczną – rozwój osobowości, kompetencji.

Z uwagi na doniosły charakter funkcji pełnionych przez pracę, wolność pracy stanowi w polskim porządku prawnym wartość konstytucyjną.

Z pośród licznych funkcji pracy, do najważniejszych z nich niewątpliwie zaliczyć należy funkcję dochodową. W razie wyeliminowania tej funkcji dochodowej, praca **przestaje być pracą, lecz staje się wolontariatem**, hobby, czy praktyczną nauką zawodu.

W ocenie skarżącego konstytucyjna wolność pracy, nie może być zatem odczytywana inaczej niż z uwzględnieniem dochodowej funkcji pracy.

## **c) Ograniczenie możliwości wykonywania pracy przez opiekunów, z uwagi na okoliczność faktyczną - sprawowanie opieki nad osobą niepełnosprawną**

Sprawowanie opieki nad dzieckiem wymagającym długotrwałej opieki lub pomocy, stanowi podstawowy obowiązek rodziców, zarówno moralny, jak i prawny.

Realizacja powyższego obowiązku, z uwagi na jego czasochłonność, w ogromnym stopniu ogranicza możliwość korzystania przez opiekunów z wolności pracy. Ograniczenie powyższe, podobnie jak choroba osoby nad którą sprawowana jest opieka, może trwać długimi latami, a nawet przez całe życie.

Uwzględniając trudną sytuację finansową opiekunów osób niepełnosprawnych, polski system prawny przewiduje świadczenie pielęgnacyjne, jako narzędzie mające pomóc w utrzymaniu opiekuna, który z uwagi na sprawowaną opiekę nie ma faktycznych możliwości samodzielnego zarobienia środków potrzebnych do utrzymania.

Przyjęty przez ustawodawcę model pomocy opiekunów, mimo iż umożliwia im zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych, jednocześnie prowadzi do faktycznego pozbawienia opiekunów możliwości korzystania, choćby w najbardziej ograniczonej formie, z konstytucyjnej wolności pracy.

Konieczność sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, istotnie ogranicza faktyczną możliwość korzystania przez opiekunów z wolności pracy, nie mniej jednak nie wyklucza całkowicie możliwości wykonywania pracy w odpowiednio ograniczonym zakresie. Faktycznie są bowiem możliwe sytuacje, w której opiekun sprawujący długotrwałą opiekę, bez uszczerbku dla tej opieki, może w ograniczonym zakresie wykonywać pewne czynności

zarobkowe, szczególnie jeżeli mogą być realizowane w domu, np. w wymiarze kilku godzin tygodniowo.

Warto przy tym zwrócić uwagę, iż mając na uwadze pozostałe funkcje pracy, w tym przede wszystkim funkcję psychologiczną oraz funkcję społeczną, jest wręcz wysoce pożądane, aby opiekunowie osób niepełnosprawnych nie byli długimi latami całkowicie i wyłącznie związani tylko ze sprawowaniem opieki, lecz aby mogli, na tyle, na ile jest to możliwe, korzystać z wolności pracy.

Podsumowując, okoliczność faktyczna, w postaci sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną:

- bardzo istotnie ogranicza możliwość korzystania przez opiekunów z wolności pracy, przez co pozbawia ich możliwości samodzielnego zaspokojenia potrzeb finansowych (co jest częściowo rekompensowane przez świadczenie pielęgnacyjne),
- nie wyklucza jednak całkowicie opiekunów z możliwości świadczenia pracy – w ograniczonym zakresie, który jest do pogodzenia ze sprawowaną opieką.

**d) Całkowite pozbawienie opiekunów możliwości wykonywania jakiegokolwiek pracy wypełniającej funkcję dochodową - jako skutek art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych**

Opiekunowie osób niepełnosprawnych, uprawnieni do świadczenia pielęgnacyjnego, znajdują się w sytuacji w której:

- z jednej strony przyczyny faktyczne, w postaci konieczności sprawowania opieki, ograniczają im możliwość wykonania pracy,
- z drugiej strony przyczyny prawne, w postaci art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, z powodów ekonomicznych, uniemożliwiają im wykonywanie jakiegokolwiek pracy, która spełniałaby funkcję dochodową.

Powyższe może zostać przedstawione na poniższym przykładzie:

- Opiekun osoby niepełnosprawnej, z uwagi na sprawowanie opieki zrezygnował z zatrudnienia i otrzymał świadczenie pielęgnacyjne.
- Z uwagi na sprawowaną opiekę opiekun nie może podjąć zatrudnienia, nie mniej jest w stanie wykonywać pracę w maksymalnym wymiarze 1/8 etatu (gdyż w tym czasie opiekę sprawuje drugi rodzic dziecka), dzięki czemu mógłby otrzymać wynagrodzenie np. w kwocie 400 zł netto.
- Sam fakt sprawowania opieki nie pozbawia zatem opiekuna konstytucyjnej wolności pracy, gdyż opiekun może podjąć pracę – w wyżej wskazanym wymiarze.
- W przypadku podjęcia powyższego zatrudnienia, opiekun który zarobiłby 400 zł netto, jednocześnie utraciłby prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w kwocie 1.830 zł (2020 rok).

- W konsekwencji, skorzystanie przez opiekuna z konstytucyjnej wolności pracy, w takim zakresie w jakim jest to możliwe z uwagi na opiekę, wiązałoby się dla niego ze spadkiem dochodów o 1.430 zł.
- Wykonywana przez opiekuna praca, mimo otrzymywanego wynagrodzenia, byłaby zatem **faktycznie całkowicie pozbawiona funkcji dochodowej**.

Podsumowując - opiekun dysponujący faktyczną możliwością pracy w 1/8 wymiarze czasu pracy, jest w praktyce całkowicie pozbawiany jakiegokolwiek możliwości podjęcia pracy pełniącej funkcję dochodową, bowiem praca na 1/8 etatu w praktyce nie daje możliwości osiągnięcia dochodu wyższego niż świadczenie pielęgnacyjne.

#### e) Fikcyjny charakter wolności pracy opiekunów osób niepełnosprawnych

Podsumowując powyższą sytuację, stwierdzić należy, iż:

Formalnie opiekunom osób niepełnosprawnych uprawnionym do świadczenia pielęgnacyjnego przysługuje wolność pracy i mogą podejmować dowolne zatrudnienie, które są w stanie pogodzić ze sprawowaną opieką

W praktyce opiekunowie osób niepełnosprawnych uprawnieni do świadczenia pielęgnacyjnego, z uwagi na konieczność sprawowania opieki, pozbawieni są możliwości podejmowania jakiegokolwiek pracy pełniącej funkcję dochodową, gdyż podjęcie pracy w możliwym dla nich ograniczonym wymiarze czasu pracy, **nie będzie prowadzić do wypełnienia dochodowej funkcji pracy, lecz do utraty dochodów**.

Zważywszy zatem na faktyczne ograniczenia czasowe wynikające ze sprawowania opieki oraz prawne ograniczenia wynikające z art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, opiekunowie uprawnieni do świadczenia pielęgnacyjnego:

- nie mają możliwości podjęcia pracy, która pełniłaby funkcję dochodową,
- mogą podjąć jedynie taką pracę, która będzie skutkować obniżeniem ich dochodu.

Sytuacja powyższa, w ocenie skarżącego prowadzi do **naruszenia konstytucyjnej wolności pracy**.

Ustawodawca nie powinien bowiem kształtować prawa w sposób prowadzący do sytuacji, w której dla konkretnej grupy osób (ponad 120 tysięcy opiekunów osób niepełnosprawnych uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego), **konstytucyjna wolność pracy może być realizowana jedynie w sposób prowadzący do obniżenia dochodów – a więc całkowicie sprzecznie z dochodową funkcją pracy**.

W wyniku zastosowanego przez ustawodawcę przymusu ekonomicznego (odebrania świadczenie pielęgnacyjnego w kwocie 1.830 zł), przy uwzględnieniu braku możliwości uzyskania wyższego dochodu z uwagi na konieczność sprawowania opieki, **opiekunowie osób niepełnosprawnych na wiele lat, a czasem i na całe życie są zmuszeni do całkowitej rezygnacji z wolności pracy**, a przez to z czerpania korzyści z dochodowych, społecznych i psychologicznych funkcji pracy.

W powyższych warunkach wolność pracy opiekunów osób niepełnosprawnych, uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, ma wyłącznie teoretyczny - fikcyjny charakter, w praktyce bowiem **opiekunowie, z uwagi na treść zakwestionowanego w skardze przepisu, pozbawieni są wolności wykonywania pracy pełniącej funkcję dochodową.**

\* \* \*

W powyższej sytuacji, skarżący, jak również ponad sto tysięcy opiekunów osób niepełnosprawnych uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, od **oczekują na wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia, które po wielu latach przywróci im możliwość korzystania z konstytucyjnej wolności pracy** w jej aspekcie pozytywnym – z uwzględnieniem dochodowego charakteru wykonywanej pracy.



**W załączeniu:**

- 1) *Cztery odpisy pisma*