

0001220001

28 sierpnia 2020 roku

WNIOSKOWANIE  
KARNA  
wpł.  
dnia 14. 08. 2020  
Nr woj. E2D.....

**Trybunał Konstytucyjny**  
Al. Jana Christiana Szucha 12a  
00-918 Warszawa

**Skarżący:            radca prawny T            L**

### **SKARGA KONSTYTUCYJNA**

Działając w imieniu własnym wnoszę o stwierdzenie, że art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych jest niezgodny z art. 65 ust 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – 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.

- I. Określenie kwestionowanego przepisu ustawy na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją**

Przedmiotem niniejszej skargi jest przepis art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych o treści:

*Art. 17*

*1. 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.

## II. Wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób - zdaniem skarżącego - zostały naruszone;

Zdaniem skarżącego naruszona została konstytucyjna wolność pracy, o której mowa w art. 65 ust 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o treści:

Art. 65

1. *Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.*

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 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, 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.

## UZASADNIENIE SKARGI KASACYJNEJ

### **I. Przedstawienie stanu faktycznego**

Skarżący ubiegał się o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego na okres od                   maja 2018 roku do                   sierpnia 2018 roku, z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku ze sprawowaną opieką nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji.

Skarżący przed złożeniem wniosku o przyznania świadczenia pielęgnacyjnego zrezygnował z zatrudnienia w ramach umowy o pracę, by móc sprawować opiekę nad                   . W zakresie w jakim było to możliwe do pogodzenia ze sprawowaniem opieki, skarżący wykonywał natomiast inną pracę zarobkową - świadczył usług na podstawie umowy zlecenia wykonywanej w miejscu swojego zamieszkania. Zlecenia były wykonywane przez skarżącego w mocno ograniczonym wymiarze czasowym. Otrzymywane z tego tytułu wynagrodzenie, jako bezpośrednio powiązane z przepracowanym czasem, było również mocno ograniczone. Z uwagi na niewielką wysokość wynagrodzenia, z punktu widzenia skarżącego korzystniejszym ekonomicznie rozwiązaniem byłoby niewykonywanie zleceń i otrzymanie świadczenia pielęgnacyjnego, zamiast wynagrodzenia.

Mając na uwadze wykonywanie zlecenia, skarżącemu odmówiono przyznania świadczenia pielęgnacyjnego - decyzją Prezydenta Miasta S                   z                   lipca 2018 nr                   , a po złożeniu odwołania również Decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S                   z                   września 2018 roku nr                   .

Skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B                   który wyrokiem z                   lutego 2019 roku o sygn. akt                   ją oddalił. W uzasadnieniu wyroku WSA wskazał, iż zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądów administracyjnych, przesłanka rezygnacji z zatrudnienia oznacza bezwzględny zakaz wykonywania jakiegokolwiek pracy.

Skarżący wywiódł skargę kasacyjną od powyższego wyroku do Naczelnego Sadu Administracyjnego. NSA wyrokiem z                   kwietnia 2020 roku oddalił skargę, wskazując w uzasadnieniu, iż ustawodawca nie dopuszcza możliwości pozostawiania opiekuna w jakimkolwiek stosunku zatrudnienia, czy stosunku prawnym dotyczącym innej pracy zarobkowej, bez względu na czasowy zakres pracy i uzyskiwane dochody.

## II. Uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy ze wskazaną konstytucyjną wolnością

### 1. 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.

### 2. 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.

### 3. Istotne ograniczenie możliwości wykonywania pracy przez opiekunów, z uwagi na okoliczność faktyczną - sprawowanie opieki nad osobą niepełnosprawną

Sprawowanie opieki nad podstawowy obowiązek

wymagającym długotrwałej opieki lub pomocy, stanowi , 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.

#### **4. Całkowite pozbawienie opiekunów możliwości wykonywania jakiejkolwiek 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.

## 5. 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 pozbawieni są wolności wykonywania pracy pełniącej funkcję dochodową.

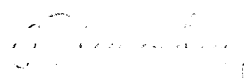
### **III. Udokumentowanie daty doręczenia prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1 ustawy o TK**

Prawomocny Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z \_\_\_\_\_ kwietnia 2020 roku, w sprawie o sygn. akt \_\_\_\_\_, został doręczony Skarżącemu w dniu 28 maja 2020 roku, co potwierdzają następujące dokumenty:

- 1) *Koperta z sygnaturą akt \_\_\_\_\_, numerem przesyłki \_\_\_\_\_ oraz ręczną adnotacją o dacie wpływu*
- 2) *Informacja ze strony poczty polskiej o dacie doręczenia przesyłki o numerze \_\_\_\_\_*

### **IV. Informacja o braku wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia**

Skarżący informuje, iż od Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z \_\_\_\_\_ kwietnia 2020 roku, w sprawie o sygn. akt \_\_\_\_\_, nie został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.



**Załączniki:**

- 1) 4 odpisy skargi wraz z załącznikami
- 2) Koperta z sygnaturą akt \_\_\_\_\_, numerem przesyłki  
oraz ręczną adnotacją o dacie wpływu
- 3) Informacja ze strony poczty polskiej o dacie doręczenia przesyłki o numerze \_\_\_\_\_
- 4) Uchwała o wpisie na listę radców prawnych \_\_\_\_\_
- 5) Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z \_\_\_\_\_ kwietnia 2020 roku w sprawie o sygn. akt \_\_\_\_\_
- 6) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W \_\_\_\_\_ z \_\_\_\_\_ lutego 2019 roku w sprawie o sygn. akt \_\_\_\_\_