



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 8 września 2022 r.

Pozycja 154

POSTANOWIENIE z dnia 1 czerwca 2022 r. Sygn. akt Ts 124/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Sych,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej K.C. o zbadanie zgodności:

art. 17 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 22 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111, ze zm.), w zakresie, w jakim „wyłączają prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (...) wobec osoby wprawdzie formalnie pozostającej w stosunku pracy, lecz przebywającej na urlopie wychowawczym i sprawującej opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem”, z art. 18 w związku z art. 47 w związku z art. 32 ust. 1, art. 18 w związku z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1, art. 18 w związku z art. 71 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 4 maja 2021 r. (data nadania), K.C. (dalej: skarżąca) – reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru – wystąpiła z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego:

1.1. We wniosku z 8 maja 2019 r. skarżąca zwróciła się do Prezydenta Miasta R. (dalej też: organ) o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad niepełnosprawnym synem, urodzonym 25 marca 2018 r.

1.2. Decyzją z 2 lipca 2019 r. (znak: [...]) organ odmówił przyznania skarżącej świadczenia pielęgnacyjnego. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia ustalono, że:

– dziecko legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności wydanym na okres do 31 lipca 2020 r. ze wskazaniem konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji i koniecznością stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji;

– matka dziecka pozostaje w stosunku pracy z [...] z siedzibą w P., który udzielił jej urlopu wychowawczego w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem w okresie od 9 maja 2019 r. do 30 kwietnia 2020 r.;

– Prezydent Miasta R. przyjął, że świadczenie pielęgnacyjne kierowane jest tylko do tych opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy ze względu na konieczność opieki rezygnują z zatrudnienia. Rezygnację z zatrudnienia należy utożsamiać z rozwiązaniem konkretnego stosunku prawnego lub z zaprzestaniem wykonywania pracy dotychczas świadczonej na podstawie jednej z form prawnych określonych w art. 3 pkt 22 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2220, ze zm.; dalej: u.ś.r.). Rezygnacją z zatrudnienia nie jest natomiast przerwa w świadczeniu pracy z tytułu urodzenia dziecka i sprawowania nad nim osobistej opieki. Organ podkreślił, że wprawdzie w okresach urlopów macierzyńskich i wychowawczych pracownicy nie zachowują prawa do wynagrodzenia, jednak otrzymują wówczas świadczenia z zabezpieczenia społecznego tj. zasiłek macierzyński albo dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. W związku z powyższym, Prezydent Miasta R. stwierdził, że skarżąca rezygnując ze świadczenia pracy w ramach istniejącego stosunku pracy, uczyniła to w celu wykorzystania przysługującego każdemu pracownikowi uprawnienia w postaci urlopu wychowawczego.

1.3. W odwołaniu od powyższej decyzji skarżąca zarzuciła organowi błędne przyjęcie, że opiekuje się synem nie w związku z koniecznością realizacji zaleceń zawartych w orzeczeniu o niepełnosprawności, a w celu skorzystania z uprawnienia pracowniczego w postaci urlopu wychowawczego.

1.4. Decyzją z 28 sierpnia 2019 r. (znak: [...]) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w R. (dalej: SKO) utrzymało w mocy decyzję Prezydenta Miasta R..

SKO przyjęło, że pozostawanie w stanie zatrudnienia w oparciu o którąś z podstaw wymienionych w art. 3 pkt 22 u.ś.r. wyklucza kwalifikowanie tego stanu jako rezygnacji z zatrudnienia. Nie znajduje podstaw wykładni prowadząca do twierdzenia, że wykonywaniem pracy jest wyłącznie sytuacja, w której określona osoba faktycznie świadczy pracę. Urlop wychowawczy jest uprawnieniem pracownika, więc może być udzielony jedynie osobie pozostającej w stosunku pracy. Zdaniem SKO, rezygnacja z zatrudnienia, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., to całkowita rezygnacja z takiego zatrudnienia poprzez rozwiązanie stosunku pracy. Świadczenie pielęgnacyjne stanowi alternatywną formę wsparcia wobec dodatku do zasiłku rodzinnego i nie przysługuje w przypadku korzystania z dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie urlopu wychowawczego. Skoro skarżąca, korzystając z urlopu wychowawczego, w dalszym ciągu pozostaje w stosunku pracy, to – zdaniem SKO – organ prawidłowo ocenił, że nie spełnia ona przesłanki do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

1.5. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w R. skarżąca zarzuciła naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. art. 17 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 22 u.ś.r., przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie wyrażające się w niewłaściwym przyjęciu, że rezygnacja z zatrudnienia uprawniająca do świadczenia pielęgnacyjnego powinna być równoznaczna z nieistnieniem stosunku pracy, a tym samym, że skorzystanie z urlopu wychowawczego nie stanowi takiej rezygnacji z zatrudnienia. W ocenie skarżącej, rezygnacja z zatrudnienia, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., nie może być utożsamiana wyłącznie z rozwiązaniem stosunku pracy, lecz z sytuacją braku faktycznego wykonywania pracy za wynagrodzeniem w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, więc z sytuacją korzystania z urlopu wychowawczego.

1.6. Wyrokiem z 4 marca 2020 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w R. oddalił skargę na decyzję SKO.

Sąd podzielił poglądy organów obu instancji, że okoliczność przebywania przez skarżącą na urlopie wychowawczym, z którego może korzystać wyłącznie osoba o statusie pracownika, wyklucza możliwość uznania, że zrezygnowała ona z zatrudnienia w rozumieniu art. 17 ust. 1 u.ś.r.

1.7. Skarga kasacyjna skarżącej od orzeczenia sądu administracyjnego pierwszej instancji została oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 listopada 2020 r. (sygn. akt [...]).

2. Zdaniem skarżącej kwestionowana regulacja – w zakresie, w jakim wyłącza prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej wobec osoby wprawdzie formalnie pozostającej w stosunku pracy, lecz przebywającej na urlopie wychowawczym i sprawującej opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem – narusza prawa podmiotowe wywodzone z:

- a) art. 18 w związku z art. 47 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- b) art. 18 w związku z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- c) art. 18 w związku z art. 71 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom.

2. W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia uczyniono art. 17 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 22 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111, ze zm.). Przepisy te mają następujące brzmienie:

– art. 17 ust. 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”;

– art. 3 pkt 22:

„Ileokroć w ustawie jest mowa o:

(...)

22) zatrudnieniu lub innej pracy zarobkowej – oznacza to wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego, umowy o pracę nakładczą oraz wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych, a także prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej”.

Jako wzorce kontroli powołano art. 18 w związku z art. 47 w związku z art. 32 ust. 1, art. 18 w związku z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1, art. 18 w związku z art. 71 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Skarga została sporządzona w imieniu skarżącej przez radcę prawnego (art. 44 ust. 1 u.o.t.p.TK), a skarżąca:

- określiła przedmiot kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK),
- wskazała, które konstytucyjne prawa i wolności oraz w jaki sposób – jej zdaniem – zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK),
- przedstawiła uzasadnienie sformułowanych zarzutów (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

3.1. W niniejszej sprawie został też dochowany termin, o którym mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK (por. postanowienie TK z 21 lipca 2020 r., sygn. Ts 54/20, OTK ZU B/2020, poz. 295).

3.2. Trybunał stwierdza ponadto, że analizowana skarga konstytucyjna nie jest obarczona nieusuwalnymi brakami formalnymi, o których mowa w art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK, a sformułowane w niej zarzuty nie są oczywiście bezzasadne w rozumieniu art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK. Należy bowiem przypomnieć, że w wyroku pełnego składu z 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16 (OTK ZU A/2019, poz. 53) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „[c]hoć obowiązująca 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 jednakże swoboda tego wyboru nie jest nieograniczona. Innymi słowy, decyzje ustawodawcy w tym obszarze wymagają m.in. rozległej wiedzy pozaprawnej, która nie przesądza jednoznacznie o jedynie słusznych i trafnych rozstrzygnięciach legislacyjnych. (...) Trybunał Konstytucyjny, który – co należy podkreślić – nie pełni roli «trzeciej izby parlamentu» (w sprawach dotyczących sfery zabezpieczenia społecznego powinien zachowywać się powściągliwie, wychodząc z założenia, iż ustawodawca działał z należytą starannością, racjonalnie i odpowiedzialnie), ma jednak prawo interweniować w sytuacjach, w których badane regulacje prawne uchybiają określonym wartościom konstytucyjnym lub prawnomiędzynarodowym”.

W kontekście powyższego stanowiska, a także wzięwszy pod uwagę:

a) wyrok TK z 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107), w którym orzeczono, że „[a]rt. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 i Nr 222, poz. 1630, z 2007 r. Nr 64, poz. 427, Nr 105, poz. 720, Nr 109, poz. 747, Nr 192, poz. 1378 i Nr 200, poz. 1446 oraz z 2008 r. Nr 70, poz. 416) 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 Rzeczypospolitej Polskiej”;

b) wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109), w którym orzeczono m.in., że „[a]rt. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 i Nr 222, poz. 1630,

z 2007 r. Nr 64, poz. 427, Nr 105, poz. 720, Nr 109, poz. 747, Nr 192, poz. 1378 i Nr 200, poz. 1446 oraz z 2008 r. Nr 70, poz. 416) 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 Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 20 i art. 23 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 oraz z 2000 r. Nr 2, poz. 11)”;

c) wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. K 38/13 (OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 104), w którym orzeczono m.in., że „[a]rt. 17 ust. 1b ustawy powołanej w punkcie 1 [ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456, ze zm.)] w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji”;

d) wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11 (OTK ZU nr 10/A/2019, poz. 112), w którym orzeczono, że „[a]rt. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456, 1623 i 1650 oraz z 2014 r. poz. 559, 567 i 1443), w brzmieniu obowiązującym do 13 października 2011 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 Rzeczypospolitej Polskiej”;

e) wyrok TK z 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 2/17 (OTK ZU A/2019, poz. 36), w którym orzeczono, że „[a]rt. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2220 i 2354 oraz z 2019 r. poz. 60, 303, 577, 730 i 752) 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 Rzeczypospolitej Polskiej”

– problem prawny przedstawiony w skardze konstytucyjnej powinien zostać oceniony merytorycznie.

W związku z powyższym – na podstawie art. 61 ust. 2 u.o.t.p.TK – postanowiono jak w sentencji.