



Warszawa,6 marca 2008r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-607984-III/09/JA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani Jolanta Fedak
Minister Pracy i Polityki Społecznej

Kameralnie Pani Minister

Uprzejmie informuję, że do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają skargi (kopie przykładowych listów w załączeniu) od osób, które rezygnują z pracy zawodowej ze względu na konieczność zapewnienia opieki niepełnosprawnym dorosłym członkom ich rodzin i nie posiadają prawa do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne przewidziane w art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.).

Problem ten był przedmiotem korespondencji Rzecznika z Departamentem Świadczeń Rodzinnych w kierowanym przez Panią Minister resorcie, jednakże uzyskane wyjaśnienia nie rozwiązały wątpliwości Rzecznika (kserokopie pism w załączeniu).

Przepis art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych stanowi, iż świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59, ze zm.) ciąży obowiązek alimentacyjny, a także opiekunowi faktycznemu dziecka, jeżeli nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad dzieckiem legitymującym się 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, albo osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Świadczenie to przysługuje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kryterium dochodowego określonego w ustawie.

W myśl zatem art. 17 ust. 5 pkt 2a ustawy o świadczeniach rodzinnych świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, gdy osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2008 r. (sygn. akt P 27/07, OTK ZU Nr 6/A/2008, poz. 107) stwierdził, iż art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych 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.

Było to przyczyną nowelizacji ustawy z dniem 2 stycznia 2009 r. Przeprowadzona zmiana przepisów niestety okazała się niewystarczająca, a skierowane do Rzecznika skargi ujawniły - jak dotychczas - dwa przypadki, w których zastosowanie powyższych rozwiązań prawnych budzi wątpliwości.

W pierwszej sytuacji córka opiekująca się rodzicami pozostającymi w związku małżeńskim i legitymującymi się orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności nie może uzyskać świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi na niespełnienie kryterium ustawy wynikającego z art. 17 ust. 5 pkt 2a, mimo, iż niewątpliwie ciąży na niej względem obojga rodziców wynikający z przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego obowiązek alimentacyjny. Sytuacja wskazana powyższej prowadzi do wniosku, że przepis art. 17 ust. 5 pkt 2a ustawy o świadczeniach rodzinnych w nieuprawniony sposób preferuje grupę dzieci (zstępnych) uprawnionych do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne, których wymagający opieki rodzice nie są małżeństwem w stosunku do dzieci (zstępnych) rezygnujących z pracy i sprawujących opiekę nad dwojgiem znacznie niepełnosprawnych rodziców pozostających w małżeństwie - mimo, iż jest to grupa będąca w takiej samej lub często gorszej sytuacji bytowej. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie - zdaniem Rzecznika - może godzić w zagwarantowaną konstytucyjnie zasadę równości. Podstawę zróżnicowania osób opiekujących się swymi niepełnosprawnymi rodzicami, która umożliwia ich różne traktowanie pod rządami obecnie obowiązujących przepisów jest jedynie fakt pozostawania rodziców w małżeństwie. Takie zróżnicowanie powoduje, że świadczenie znacznej grupie osób będących faktycznie w trudnej sytuacji nie przysługuje.

W drugim natomiast przypadku żona opiekująca się mężem z orzeczonym znacznym stopniem niepełnosprawności nie jest uprawniona do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne również z powodu niespełnienia kryterium ustawy wynikającego z art. 17 ust. 5 pkt 2a. Mąż, który opiekuje się drugim niepełnosprawnym małżonkiem z całą pewnością jest zobligowany do wypełniania nałożonego przez art. 23 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego obowiązku wzajemnej pomocy. Małżonkowie mają równe prawa i obowiązki w małżeństwie i są obowiązani do wspólnego pożycia, do wzajemnej pomocy i wierności oraz do współdziałania dla dobra rodziny, którą przez swój związek założyli. Obowiązek małżeńskiej pomocy należy odnieść przede wszystkim i w najszerszym zakresie do sfery rodzinnej, wspólnego życia, czyli obszaru bliskich kontaktów między małżonkami. W tej dziedzinie wzajemna pomoc

oznacza wsparcie psychiczne udzielane małżonkowi, zainteresowanie wspólnymi i indywidualnymi problemami, osobiste usługi polegające np. na opiece w chorobie. Zakres obowiązku wzajemnej pomocy w tej sferze jest bardzo szeroki. Odmowa pomocy jest poważnym naruszeniem obowiązków małżeńskich, podkopującym zaufanie między bliskimi osobami. Z tego punktu widzenia, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 lipca 2008 r. (P 27/07), nie sposób w całości przerzucać na państwo zobowiązań o charakterze prawnorodzinnym, zwłaszcza w sytuacji, gdy osoba wstępująca w związek małżeński ma świadomość choroby i niepełnosprawności małżonka oraz wynikających stąd obciążeń.

Dokonując jednak analizy powyżej przedstawionej sytuacji należy brać pod uwagę jej szerszy kontekst. Nie sposób nie zauważyć, że niepełnosprawność i ciężka choroba nie zawsze występują na początku zawierania małżeństwa, a często pojawiają się w jego trakcie. Trudno jest zatem obarczać w pełni sprawnego małżonka całkowitą, także finansową odpowiedzialnością za byt ich rodziny. Zdaniem Rzecznika skoro małżonek wywiązuje się ze swych moralnych i prawnych obowiązków wobec ciężko chorego małżonka i wymaga to od niego zrezygnowania z zarobkowania, to winien on w swych działaniach otrzymywać wsparcie państwa. Obecny kształt przepisów, w którym prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przysługuje tylko osobie zobowiązanej do alimentacji, na rzecz osoby wymagającej opieki w przypadku opiekujących się sobą małżonków prowadzić może do sytuacji, gdzie takie małżeństwa często funkcjonujące na granicy progu wsparcia dochodowego rodziny będą poszukiwać rozwiązań polepszających ich sytuację i w stosunkowo szybkim czasie spełnić mogą wymogi przewidziane w ustawie poprzez ustalenie swego formalnego statusu jako osób niepozostających w małżeństwie wyłącznie w celu uzyskania uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego. Kodeks rodzinny normuje bowiem w art. 60 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego kwestie obowiązku alimentacyjnego między rozwiedzionymi małżonkami.

Treść art. 17 ust. 5 pkt 2a ustawy o świadczeniach rodzinnych stwarza zatem zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania rodziny i małżeństwa, a w takim razie naruszać może wyrażony w art. 18 Konstytucji RP nakaz zapewnienia przez państwo rodzinie i małżeństwu ochrony i opieki. Skłania także do tworzenia sytuacji pozorujących rozkład pożycia między małżonkami, po to, by w konsekwencji uzyskać pomoc finansową ze środków publicznych.

Reasumując pragnę zwrócić uwagę Pani Minister na fakt, iż treść art. 17 ust. 5 pkt 2a ustawy o świadczeniach rodzinnych może naruszać gwarancje konstytucyjne: zasadę równości i zasadę sprawiedliwości społecznej, godzić też w konstytucyjny nakaz ochrony małżeństwa i rodziny w ogólności oraz szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust 2 pkt 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Załącz. 5

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich