



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

*Irena LIPOWICZ*

Warszawa, 12. VIII. 2010

RPO-652750-III/19/AN/LN

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

**Pani**  
**Jolanta Fedak**  
**Minister Pracy**  
**i Polityki Społecznej**

*Szanowna Pani Minister,*

Uprzejmie informuję Panią Minister, że wpływają do mnie skargi dotyczące braku uprawnień niektórych osób do świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na brzmienie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.).

W świetle tego przepisu świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim. W związku z tym zapadają kwestionowane przez skarżących decyzje organów pomocy społecznej, odmawiające przyznania świadczenia pielęgnacyjnego małżonkowi osoby niepełnosprawnej oraz dziecku z tytułu opieki nad matką lub ojcem w sytuacji, gdy oboje rodzice są osobami niepełnosprawnymi.

Należy przypomnieć, że kwestionowana regulacja została wprowadzona do ustawy o świadczeniach rodzinnych w dniu 1 września 2005 r. przez art. 27 pkt 13 lit. b ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732, ze zm.). Z uzasadnienia projektu ustawy wynikało wprost, że celem proponowanej zmiany było ograniczenie uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, ponieważ w takiej sytuacji tworzy się nowa rodzina i obowiązek wsparcia i pomocy przejmuje małżonek.

Wyrokiem z dnia 18 lipca 2008 r. o sygn. akt P 27/07 Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu pytania prawnego orzekł, 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 RP. Trybunał Konstytucyjny

stwierdził, iż w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych mamy do czynienia z pominięciem legislacyjnym, zawężającym w sposób niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP krąg osób uprawnionych do nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, gdyż ustawodawca pominął możliwość nabycia prawa do świadczenia przez osoby rezygnujące z aktywności zawodowej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, wobec którego obciążone jest obowiązkiem alimentacyjnym. Przypisując znaczenie usankcjonowanemu prawnie obowiązkowi alimentacyjnemu, Trybunał uznał, iż skoro członek rodziny wywiązuje się ze swych obowiązków zarówno prawnych, jak i moralnych wobec chorego krewnego, co wymaga rezygnacji z zarobkowania, to osoba ta winna otrzymać od Państwa odpowiednie wsparcie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wybranie spośród osób zobowiązanych do alimentacji jedynie rodziców i przyznanie wyłącznie tej grupie prawa do świadczenia narusza konstytucyjną zasadę równości i sprawiedliwości społecznej, pojmowaną nie w aspekcie socjalno - ekonomicznym, lecz odnoszącą się do społecznego poczucia sprawiedliwości, godząc dodatkowo w konstytucyjne nakazy ochrony i opieki nad rodziną wyrażone w art. 18 Konstytucji RP. Nawiązując do wcześniejszego wyroku z dnia 15 listopada 2006 r. o sygn. akt P 23/05, Trybunał zwrócił uwagę, iż świadczenie pielęgnacyjne nie tylko stanowi formę wsparcia rodziny pozostającej w trudnej sytuacji nie tylko materialnej, ale i faktycznej, ale i zdejmuje z Państwa i jego organów obowiązek zapewnienia opieki osobom jej potrzebującym w formach zorganizowanych, zinstytucjonalizowanych. Literalne brzmienie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. "a" ustawy może być podstawą do twierdzenia, iż w przypadku osoby wymagającej stałej opieki, która zawrze związek małżeński wyłączone jest prawo ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne dla osoby, która tę opiekę sprawuje, rezygnując z pracy zarobkowej. Wykluczałoby to przyznanie świadczenia osobie, sprawującej opiekę nad małżonkiem. Taka interpretacja omawianego przepisu, w szczególności w kontekście orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, moim zdaniem, nie zasługuje na aprobatę. Uprawniona jest zatem taka wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. "a" ustawy, w myśl której osoba sprawująca opiekę, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, o którym mowa w art. 128 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, traci prawo do świadczenia z uwagi na zawarcie przez osobę wymagającą opieki związku małżeńskiego, jako że obowiązek sprawowania opieki ciążyć będzie na małżonku, który uzyska w konsekwencji prawo ubiegania się o świadczenie w przypadku rezygnacji z pracy zarobkowej. Należy pamiętać, że rzeczywiste znaczenie normy prawnej zawartej w przepisie art. 17 ust. 5, pkt 2 wymienionej ustawy, przed orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, odczytywać należało w kontekście treści art. 17 ust. 1 ustawy. Zgodnie z literalnym brzmieniem tego przepisu świadczenie rodzinne przysługiwało matce, ojcu albo opiekunowi faktycznemu, którzy rezygnowali z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania opieki. W przypadku zawarcia związku małżeńskiego przez dziecko, umieszczenia go w rodzinie zastępczej, czy też placówce zapewniającej całodobową opiekę

nad niepełnosprawnym dzieckiem, uprawnienie rodziców albo opiekuna faktycznego do świadczenia pielęgnacyjnego, z woli ustawodawcy, wygasało. Odpadała bowiem konieczność sprawowania przez te osoby opieki. Wyrażone to zostało w przepisie art. 17 ust. 5 ustawy, przez użycie sformułowania "świadczenia pielęgnacyjne nie przysługują", a następnie wymienienie określonych zdarzeń prawnych dotyczących osoby, nad która sprawowana była opieka, których zaistnienie powodowało wygaśnięcie, a także uniemożliwiało ubieganie się o nabycie uprawnienia do świadczenia przez wymienione podmioty. Po wydaniu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, tak rozumiana istota i znaczenie omawianego unormowania nie uległy zmianie. Poszerzony został jedynie krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, w stosunku do których omawiany przepis także będzie miał zastosowanie w razie zaistnienia przesłanek w nim określonych. Pogląd powyższy znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie (por. np. wyrok NSA z dnia 19 marca 2009 r., I OSK 587/08; wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2009 r., I SA/Wa 1792/08; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2008 r., IV SA/Po 210/08, wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 listopada 2008 r., II SA/Łd 814/08; źródło: orzecznictwo [.nsa.gov.pl](http://nsa.gov.pl)).

Działając w trybie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) Trybunał Konstytucyjny w dniu 1 czerwca 2010 r. postanowił, że należy przedstawić Sejmowi RP uwagi dotyczące niezbędności działań ustawodawczych, zmierzających do zapewnienia spójności zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego (sygn. akt S 1/10, OTK ZU 2010/5A/54). Przyczyną wydania tego postanowienia sygnalizacyjnego było wydanie postanowienia z dnia 1 czerwca 2010 r. (sygn. akt P 38/09, OTK ZU 2010/5A/53), w którym Trybunał Konstytucyjny umorzył ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku postępowanie w sprawie zbadania zgodności art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje osobom wymagającym opieki pozostającym w związku małżeńskim w sytuacji, gdy oboje małżonkowie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności z art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny uznał, „że z punktu widzenia zapewnienia spójności systemu prawnego pożądane byłoby podjęcie działań legislacyjnych mających na celu dostosowanie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych do nowego brzmienia art. 17 ust. 1 tej ustawy”. Wskazał iż, „należy w szczególności rozważyć, czy nie należy wprost wprowadzić do tej ustawy zasady (formułowanej obecnie w orzeczeniach większości sądów administracyjnych, omówionych w postanowieniu o sygn. P 38/09), że pozostawanie osoby wymagającej opieki w związku małżeńskim nie stanowi negatywnej przesłanki dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy małżonek tej osoby również jest osobą niepełnosprawną, a opiekunami obojga jest ich dziecko”.

Trzeba także zauważyć, że w dniu 23 marca 2009 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk sejmowy nr 2021/VI kadencja), w którym proponowane było uchycenie tej regulacji. Jednak Komisja Polityki Społecznej i Rodziny w sprawozdaniu z 16 grudnia 2009 r. (druk sejmowy nr 2596/VI kadencja) zarekomendowała odrzucenie tego projektu ustawy m.in. ze względu na trudne do oszacowania skutki finansowe uchycenia tego przepisu (por. Biuletyn z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny 16 grudnia 2009 r. nr 3146/VI kadencja, s. 7). Projekt ten uzyskał także negatywną opinię Rady Ministrów.

W tej sytuacji nowelizacja zaskarżonej regulacji w tym trybie wydaje się mało prawdopodobna. Tymczasem zdaniem Trybunału Konstytucyjnego powołana wyżej sygnalizacja powinna być brana pod uwagę zwłaszcza w toku prac nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk sejmowy nr 2021/VI kadencja).

Biorąc powyższe pod uwagę oraz działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) uprzejmie proszę Panią Minister o przedstawienie stanowiska w sprawie uchycenia art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych.

