

Szanowna Pani
Marlena Małąg
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa



ul. Kościuszki 46
40-048 Katowice
tel. 32 205 38 80
spes@spes.org.pl
www.spes.org.pl

OPP.14574.DOK.3867.20.DW

Katowice, 2020-06-10

Szanowna Pani Minister

Na wstępie dziękujemy za spotkanie on-line w dniu 20.05.2020 r. w sprawie wprowadzenia projektów zmian legislacyjnych postulowanych przez Stowarzyszenie na Rzecz Niepełnosprawnych SPES.

Z uwagi na szeroki zakres omawianych projektów i związane z tym ograniczenia czasowe, strony spotkania nie miały możliwości rozwinięcia dyskusji. Wobec powyższego w niniejszej korespondencji przedkładamy stanowisko w odpowiedzi na argumenty Ministerstwa przedstawione przez Dyrektora Departamentu Polityki Rodzinnej w odniesieniu do inicjatywy ustawodawczej SPES w sprawie nowelizacji art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych w związku z treścią orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i orzecznictwem sądów administracyjnych – projekt w załączeniu.

W ocenie Ministerstwa, skoro przepis art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych nie został zmieniony przez ustawodawcę w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13 (Dz.U. poz. 1443) i nie wywołuje on prostego skutku określonego w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, a więc utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej regulacji prawnej, to organy wydające decyzję w sprawie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom osób, których niepełnosprawność powstała powyżej 18 r. związane są treścią przepisu art. 17 ust. 1b ustawy i prawidłowo wydają decyzje odmowne, pomimo stwierdzenia niekonstytucyjności ww. przepisu.

Pragniemy zwrócić uwagę, iż stanowisko to jest niezgodne z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych dotyczącym skutków prawnych wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13 (Dz.U. poz. 1443).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 8/19 wskazał, że: „należy opowiedzieć się za niedopuszczalnością wydania orzeczenia sądowego oraz decyzji administracyjnej w oparciu o przepis, który Trybunał uznał za niezgodny z Konstytucją RP. Podkreślić jednocześnie trzeba, że powyższy wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest wyrokiem zakresowym, a zatem nie wywołuje on prostego skutku, określonego w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, a więc utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej regulacji prawnej. Tym niemniej powoduje on konieczność zrekonstruowania normy prawnej w oparciu o stanowione przepisy prawa, które pozostają zgodne z Konstytucją RP, przy wykorzystaniu reguł wykładni prawa, tak aby wynik tej rekonstrukcji nie był sprzeczny ze stanowiskiem wyrażonym w wyroku Trybunału. Dodać przy tym trzeba, że jedną z form bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP) jest oparcie wyroku na stanowisku wyrażonym w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok NSA z dnia 4 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1578/16, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Stosując więc taki sposób wykładni art. 17 ust. 1b u.ś.r., należy przyjąć, iż w stosunku do opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność powstała nie później, niż do ukończenia 18 roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25 roku życia, przepis art. 17 ust. 1b cyt. ustawy - jako zgodny z Konstytucją - winien znaleźć zastosowanie. Natomiast w stosunku do opiekunów osób, których niepełnosprawność powstała później, kryterium momentu powstania niepełnosprawności, jako uniemożliwiające uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego, utraciło przymiot konstytucyjności, a zatem w odniesieniu do tych osób oceny spełnienia przesłanek niezbędnych dla przyznania świadczenia pielęgnacyjnego należy dokonywać z pominięciem tego kryterium. W rezultacie nie jest więc dopuszczalne oparcie odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na tej części przepisu art. 17 ust. 1b u.ś.r., która została uznana za niezgodną z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (zob. np. wyroki NSA: z dnia 6 lipca 2016 r., I OSK 223/16; z dnia 2 sierpnia 2016 r., I OSK 923/16; z dnia 7 września 2016 r., I OSK 755/16; z dnia 21 października 2016 r., I OSK 1853/16; z dnia 4 listopada 2016 r., I OSK 1578/16; z dnia 10 listopada 2016 r., I OSK 1512/16; z dnia 2 marca 2017 r., I OSK 2407/16; <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>)”.

Ponadto zgodnie z treścią wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 grudnia 2016 roku, sygn. akt I OSK 1614/16 decyzja o przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego winna być wydana z pominięciem kryterium daty powstania niepełnosprawności osoby, nad którą jest sprawowana opieka: „W stosunku do opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność powstała nie później, niż do ukończenia 18 roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25 roku życia, przepis art. 17 ust. 1b u.ś.r. jest zgodny z Konstytucją i nie ma przeszkód prawnych do jego stosowania. Natomiast w stosunku do opiekunów osób wymagających opieki, których niepełnosprawność powstała później, kryterium momentu powstania niepełnosprawności, jako uniemożliwiające uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego, utraciło przymiot konstytucyjności. Wobec tego, w odniesieniu do tych osób oceny spełnienia przesłanek niezbędnych dla przyznania świadczenia pielęgnacyjnego należy

dokonywać z pominięciem tego kryterium". (źródło: Serwis Informacji Prawnej LEX nr 2190248).

Również Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt I OSK 2758/17 orzekł, iż: „w obecnej sytuacji prawnej nie jest dopuszczalne oparcie decyzji odmawiającej przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie tej części art. 17 ust. 1b ustawy, której niekonstytucyjność stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 października 2014 r. Choć w uzasadnieniu ww. wyroku stwierdzono, że skutkiem wejścia w życie wyroku nie jest ani uchylene art. 17 ust. 1b ustawy, ani uchylene decyzji przyznających świadczenia, ani wykreowanie "prawa" do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa", to jednocześnie Trybunał nie skorzystał z możliwości odroczenia utraty mocy obowiązującej derogowanej części przepisu art. 17 ust. 1b ustawy (art. 190 ust. 3 Konstytucji RP). Oznacza to, że bezpośrednim skutkiem orzeczenia jest utrata przez art. 17 ust. 1b ustawy we wskazanym zakresie domniemania konstytucyjności z dniem publikacji w Dzienniku Ustaw, a okoliczności tej Sąd nie może nie brać pod uwagę. Zatem rozpoznając wniosek o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego złożony przez opiekuna dorosłej osoby niepełnosprawnej w takim stanie prawnym organy mają obowiązek zbadać, czy wnioskodawca spełnia warunki do przyznania tego świadczenia, określone w art. 17 ustawy, z wyłączeniem tej części tego przepisu, która z dniem 23 października 2014 r. została uznana za niekonstytucyjną. Stwierdzenie niekonstytucyjności określonego przepisu ustawy ze swej istoty tworzy nowy stan prawny od chwili wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Wyrok o sygnaturze K 38/13 został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z dnia 23 października 2014 r. pod poz. 1443 i z tym dniem orzeczenie TK weszło w życie. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Przyjęcie, że stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu nie przekłada się na ukształtowanie nowego stanu prawnego jest sprzeczne z zasadami państwa prawa, które organy mają obowiązek wcielać w życie". (źródło: Serwis Informacji Prawnej LEX nr 2445696)

Pragniemy wskazać, iż przyjęta interpretacja Ministerstwa w praktyce prowadzi do sytuacji, gdy pomimo decyzji samorządowego kolegium odwoławczego a nawet wyroku sądu administracyjnego, w których wskazano, iż niekonstytucyjny przepis nie powinien mieć zastosowania, organy I instancji ponownie wydają decyzje odmowne opiekunom wnioskującym o świadczenie pielęgnacyjne w oparciu o art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Zgodzić się należy z tym, iż przy ustalaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego istotnym jest zakres sprawowanej opieki. Jednak nawet w przypadku całkowitej zależności dziecka od rodzica (stan śpiączki mózgowej, tracheostomia, odsysanie, cewnikowanie, pampersowanie syna, którego niepełnosprawność powstała po ukończeniu 18 roku życia, a przed ukończeniem 19 roku życia, ale nie w trakcie nauki) rodzicowi odmawia się prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. To przykład stypendysty SPES w Programie Pomocy Dzieciom w ciężkim stanie klinicznym. Kamil uległ wypadkowi w czerwcu 2014 r.


Jego mama od 2015 roku pobierała specjalny zasiłek opiekuńczy. Po wystąpieniu o świadczenie opiekuńcze w związku z niepełnosprawnością Kamila została poinformowana w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej, iż jedynym przysługującym jej świadczeniem z racji sprawowania opieki nad synem jest specjalny zasiłek opiekuńczy. Gdyby posiadała wiedzę o treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt: K 38/13 stwierdzającego, że art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad dorosłą osobą niepełnosprawną ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji, z pewnością złożyłaby wniosek o świadczenie pielęgnacyjne. O tym, że może starać się o świadczenie pielęgnacyjne dowiedziała się dopiero w 2017 roku, po złożeniu wniosku do SPES o pomoc finansową dla syna. Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego uzyskała przy pomocy SPES na skutek odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach.

Praktyka Ośrodka Poradnictwa SPES poparta licznymi orzeczeniami organów odwoławczych wskazuje zatem na konieczność niezwłocznej nowelizacji art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdyż przyjęte przez ustawodawcę kryterium momentu powstania niepełnosprawności jest dyskryminujące i nie powinno być stosowane ani obecnie, ani w przyszłości.

Pragniemy podkreślić, iż utrzymywanie stanu, w którym literalne brzmienie art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych odbiega od jego celowościowej, systemowej i prokonstytucyjnej wykładni, powoduje chaos zarówno po stronie opiekunów osób niepełnosprawnych, jak i po stronie organów wydających decyzje administracyjne.

Wobec powyższego zwracamy się z prośbą o udzielenie informacji o planowanym terminie poprawienia stanu prawnego stosownie do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Z poważaniem


Dobrosława Walkiewicz
Koordynator Programów

W załączeniu:

Propozycja nowelizacji art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz.U. Nr 228, poz. 2255) tj. z dnia 9 grudnia 2019 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 111) w związku z treścią orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i orzecznictwem sądów administracyjnych



Propozycja nowelizacji art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz.U. Nr 228, poz. 2255) tj. z dnia 9 grudnia 2019 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 111) w związku z treścią orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i orzecznictwem sądów administracyjnych

Z naszych doświadczeń przy udzielaniu pomocy opiekunom osób niepełnosprawnych w Ośrodku Poradnictwa Specjalistycznego Stowarzyszenia na Rzecz Niepełnosprawnych SPES wynika, iż ustawa o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz.U. Nr 228, poz. 2255) tj. z dnia 9 grudnia 2019 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 111) powinna zostać niezwłocznie znowelizowana w zakresie określenia przesłanek uprawniających do świadczenia pielęgnacyjnego – art. 17 ustawy.

Obecnie sytuacja przedstawia się w ten sposób, iż odczytując literalnie brzmienie tego przepisu, szerokie grono opiekunów osób niepełnosprawnych pozbawione jest możliwości pobierania świadczenia pielęgnacyjnego, natomiast biorąc pod uwagę wyroki Trybunału Konstytucyjnego, uznające poszczególne zapisy w/w przepisu za niekonstytucyjne oraz orzecznictwo sądów administracyjnych wskazujące na prokonstytucyjną interpretację ustawy, opiekunowie ci są jednak uprawnieni do świadczenia pielęgnacyjnego.

1. Kryterium momentu powstania niepełnosprawności

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 ustawy, 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. 17 1b stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała:

- 1) nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub
- 2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13 (Dz.U. poz. 1443) uznał, że art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych



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.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok NSA z 14.06.2017 r., I OSK 2620/16) wyrażono pogląd, że powyższy wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie powoduje utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu normatywnego, powoduje zaś konieczność takiej wykładni przepisów, aby jej wynik nie był sprzeczny ze stanowiskiem wyrażonym w wyroku.

W doktrynie wskazuje się, że posłużenie się przez Trybunał techniką "wyroku zakresowego" lub "wyroku interpretacyjnego" powoduje, że nawet przy stwierdzeniu niekonstytucyjności lub nielegalności przepisu w sensie formalnym, pozostaje on w systemie prawa (jednostka redakcyjna tekstu aktu normatywnego nie zostaje derogowana), uchylana jest natomiast zawarta w nim norma prawna w określonym zakresie przedmiotowym lub podmiotowym.¹

Pomimo tego, że ugruntowała się linia orzecznicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą w stosunku do opiekunów osób wymagających opieki, których niepełnosprawność powstała później, niż w okresach o których mowa w pkt 1) i 2) art. 17 1b, oceny spełnienia przesłanek niezbędnych dla przyznania świadczenia pielęgnacyjnego należy dokonywać z pominięciem kryterium momentu powstania niepełnosprawności – wręcz regułą jest, że kryterium to jest zamieszczane w informatorach dostępnych w siedzibach/na stronach internetowych ośrodków pomocy społecznej (dalej w skrócie OPS). Wskutek tego, wielu opiekunów, którzy byliby uprawnieni do świadczenia pielęgnacyjnego, w ogóle nie składa takiego wniosku, nie mając świadomości „niekonstytucyjności” art. 17 ust. 1b ustawy. Nadal zdarza się również, iż OPS-y odmawiają przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, z powołaniem na powyższe kryterium i dopiero wskutek odwołania do samorządowego kolegium odwoławczego, świadczenie to zostaje w rezultacie przyznane.

Reasumując, konieczne jest wyeliminowanie z tekstu ustawy art. 17 1b.

2. Świadczenie pielęgnacyjne a pobieranie świadczeń emerytalno – rentowych przez opiekuna

Art. 17 ust 5 pkt 1) a) stanowi, iż świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli – cyt.:

1) osoba sprawująca opiekę:

a) ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, o którym mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym

(...)

¹ W. Maciejko (red.), Świadczenia rodzinne. Komentarz. Wyd. 5, Warszawa 2019



Aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych zgodne jest co do tego, że literalne stosowanie tegoż przepisu prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji osób sprawujących opiekę pobierających – ogólnie ujmując - świadczenie emerytalno – rentowe w sytuacji, gdy świadczenie to jest niższe niż wysokość świadczenia pielęgnacyjnego. Natomiast stanowiska orzecznicze odnośnie kwestii, jak w praktyce – prokonstytucyjnie - stosować w/w przepis, są rozbieżne.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. akt: I OSK 757/19 uznał, że narusza zasadę równości taka wykładnia art. 17 ust.5 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2018 r., poz.2220), która pozbawia w całości prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osoby mające ustalone prawo do emerytury (renty) w wysokości niższej niż to świadczenie. Kierując się wyrażoną w art. 8 ust. 2 Konstytucji RP zasadą bezpośredniego stosowania jej przepisów należy zatem dokonać prokonstytucyjnej wykładni art. 17 ust.5 pkt 1 lit. a) pozwalającej na realizację zasad: równości wobec prawa (art. 32 ust.1) i sprawiedliwości społecznej (art. 2), obowiązku udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 zdanie drugie) i osobom niepełnosprawnym (art. 69).

Tożsame stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. akt: I OSK 2392/19 i wskazał, iż przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a) ustawy o świadczeniach rodzinnych prawidłowo zinterpretowany powinien znaleźć zastosowanie w ten sposób, że pozbawi stronę przysługującego jej z mocy art. 17 ust. 1 wskazanej ustawy prawa do świadczenia pielęgnacyjnego tylko do wysokości otrzymywanej emerytury.

Taką interpretację zastosował m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 20.02.2019 r., sygn. akt II SA/Go 833/18 oraz w wyroku z dnia 16 października 2019 r., sygn. akt: II SA/Go 521/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt: III SA/Gd 472/19.

Zatem, wedle powyższego kierunku orzecznictwa, opiekun mający ustalone prawo do emerytury lub renty może obiegać się o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego i powinno ono zostać przyznane w kwocie będącej różnicą pomiędzy wysokością świadczenia pielęgnacyjnego, a otrzymywaną emeryturą/rentą.

Pojawił się równoległe inny kierunek orzeczniczy, zgodnie z którym odstąpienie od wykładni językowej art. 17 ust. 5 pkt 1 a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych nie może doprowadzić do sytuacji, w której dana osoba będzie pobierała świadczenie pielęgnacyjne i emeryturę, a wypłata różnicy pozostaje w sprzeczności z treścią art. 17 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który wysokość świadczenia pielęgnacyjnego określa kwotowo. Warunkiem niezbędnym do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego jest dokonanie przez osobę uprawnioną wyboru jednego z tych świadczeń - w tym przypadku swój wybór może zrealizować poprzez złożenie do organu rentowego wniosku o zawieszenie prawa do emerytury/renty na podstawie art. 103 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co skutkować będzie wstrzymaniem wypłaty emerytury/renty – a co z kolei skutkować będzie odpadnięciem negatywnej przesłanki



z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a. Tak wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 16 stycznia 2020 r., sygn. akt: IV SA/Po 982/19 oraz w wyroku z dnia 23 stycznia 2020 r. IV SA/Po 824/19.

Z kolei w świetle wcześniejszego orzecznictwa – np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 stycznia 2017 r., sygn. akt: I SA/Wa 1818/16, przy przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego decydujące jest to, czy osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do świadczenia wymienionego w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a, a nie czy je faktycznie pobiera; rezygnacja z jego pobierania w żaden sposób nie wpłynie zatem na spełnienia przesłanki określonej w 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy.

Natomiast, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 czerwca 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1257), sygn. akt: SK 2/17 stwierdził, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych 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. Przepis ten utracił moc obowiązującą po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej – czyli z dniem 9 stycznia 2020 r.

W praktyce oznacza to, że opiekunowie uprawnieni do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy mają prawo do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego w pełnej wysokości, ponieważ ustawodawca do tej pory nie wprowadził do ustawy o świadczeniach rodzinnych regulacji w zakresie wysokości świadczenia dla takiego opiekuna. Oznacza to, że opiekunowie ci w obecnym stanie prawnym mogą pobierać zarówno rentę, jak i świadczenie pielęgnacyjne w pełnej wysokości. Sytuacja ta powoduje oczywistą nierówność w traktowaniu opiekunów jak chodzi o wysokość uzyskiwanych przez nich świadczeń – świadczenie pielęgnacyjne w pełnej wysokości obecnie otrzymać może rencista częściowo niezdolny do pracy, a nie dotyczy to już np. emeryta.

Trybunał Konstytucyjny orzekając w w/w sprawie związany był granicami skargi, w związku z czym mógł orzekać o konstytucyjności przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. ustawy o świadczeniach rodzinnych wyłącznie w zakresie dotyczącym wyłączenia możliwości pobierania świadczenia pielęgnacyjnego przez opiekuna mającego ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności pracy – natomiast tożsame wnioski należy wysnuć jak chodzi o pozostałe świadczenia wymienione w tym przepisie.

Uwagi na temat dostępności w OPS informacji co do możliwości pobierania przez opiekuna świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy ma ustalone prawo do świadczeń określonych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy, są tożsame jak w powyżej w pkt 1.

Reasumując, ustawa o świadczeniach rodzinnych powinna zawierać jednoznaczną regulację, pozwalającą opiekunowi na dokonanie wyboru pomiędzy świadczeniem pielęgnacyjnym, a świadczeniem wymienionym w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit.



a ustawy czy też na pobieranie świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości różnicy pomiędzy kwotą świadczenia wymienionego w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy a kwotą świadczenia pielęgnacyjnego. Najprostszym rozwiązaniem byłoby naszym zdaniem przyjęcie przez ustawodawcę pierwszego wariantu, czyli pozostawienie opiekunowi prawa wyboru korzystniejszego jego zdaniem świadczenia.

3. Świadczenie pielęgnacyjne a pozostawanie przez osobę wymagającą opieki w związku małżeńskim

Art. 17 ust. 5 pkt 2) a) stanowi, iż świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli – cyt.:

2) osoba wymagająca opieki:

a) pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności,
(...)

Pomimo tego, iż utrwalone już orzecznictwo wskazuje, że małżonek (nielegitymujący się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności) może pobierać świadczenie pielęgnacyjne z racji opieki nad niepełnosprawnym współmałżonkiem, a w przepisie tym chodzi o innych opiekunów, na których ciąży obowiązek alimentacyjny (*vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2013 r., sygn. I OSK 2623/12) - to wciąż zdarza się, że OPS literalnie odczytują w/w przepis i odmawiają w takiej sytuacji małżonkowi przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Linia orzecznicza sądów administracyjnych wskazuje ponadto na konieczność wykładni celowościowej i systemowej oraz prokonstytucyjnej w/w przepisu jak chodzi o możliwość pobierania świadczenia pielęgnacyjnego przez osobę, na której ciąży obowiązek alimentacyjny (inną niż małżonek osoby niepełnosprawnej), w sytuacji gdy osoba wymagającą opieki pozostaje w związku z małżeńskim z osobą nielegitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. akt: II SA/Bk 649/19 stwierdził, że sam fakt pozostawania osoby wymagającej opieki w związku małżeńskim z osobą nielegitymującą się znacznym stopniem niepełnosprawności, nie eliminuje innych osób bliskich w prawie do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego. Przepis art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych rozumiany celowościowo umożliwia uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego osobie zobowiązanej do alimentacji niepełnosprawnego w związku ze sprawowaniem nad nią opieki, nawet jeśli niepełnosprawny pozostaje w związku małżeńskim z osobą nieposiadającą orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale tylko wówczas, gdy drugi małżonek nie może tej opieki sprawować z przyczyn obiektywnych, niezależnych od niego i jego woli. Tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt: II SA/Sz 494/17 (zob. również wyroki: WSA z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. II SA/Rz 121/12; WSA z dnia 11 października 2012 r., sygn. II SA/Bk 642/12 i z dnia 4 kwietnia 2013r. sygn. II SA/Bk 987/12; WSA z dnia 8 marca 2012 r., sygn. IV SA/Wr 848/11; WSA z dnia 13 czerwca 2012 r., sygn. II SA/Po 242/12, WSA z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. II SA/OI 1391/12)



Stowarzyszenie na Rzecz Niepełnosprawnych SPES
Organizacja Katolicka • Organizacja Pożytku Publicznego

Pomagamy od roku 1986 • Laureat Nagrody im. Ks. Józefa Tischnera
Laureat Nagrody Prezydenta RP „Dla dobra wspólnego”
www.spes.org.pl

Uwagi na temat dostępności w OPS informacji co do możliwości ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne przez osobę, na której ciąży obowiązek alimentacyjny (inną niż małżonek osoby niepełnosprawnej), w sytuacji gdy osoba wymagająca opieki pozostaje w związku z małżeńskim z osobą nielegitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, są tożsame jak w powyżej w pkt 1.

Reasumując, ustawa o świadczeniach rodzinnych powinna zawierać jednoznaczną regulację co do tego, kto może pobierać świadczenie pielęgnacyjne z racji opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim.

Pragniemy podkreślić, iż utrzymywanie stanu, w którym literalne brzmienie art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych odbiega od jego celowościowej, systemowej i prokonstytucyjnej wykładni, powoduje chaos zarówno po stronie opiekunów osób niepełnosprawnych, jak i po stronie organów wydających decyzje administracyjne i prowadzi w rezultacie do pozbawienia należnych świadczeń osób do tego uprawnionych.

Katowice, 11.03.2020 r.