

Świadczenie pielęgnacyjne w kontekście najnowszego orzecznictwa sądów polskich

KONRAD KIJEWSKI
doktorant UW

STRESZCZENIE: *Artykuł przedstawia wykładnię art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych dokonaną przez sądy administracyjne w Poznaniu, Lublinie oraz Gdańsku. Na uwagę zasługuje fakt, iż w dwóch podobnych sprawach sądy orzekły odmiennie. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 grudnia 2012 r. wykładnia art. 17 zmierzała w kierunku jego literalnego brzmienia. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r. dokonał wykładni celowościowej oraz systemowej, dochodząc do odmiennych wniosków.*

Wstęp

Niniejsze opracowanie stanowi analizę najnowszego orzecznictwa sądów administracyjnych na temat świadczenia pielęgnacyjnego. Poniżej przedstawiono 3 wyroki sądów administracyjnych, jakie zapadły w grudniu 2012 r. w Gdańsku, Poznaniu i Lublinie. Wyroki te w pewnym zakresie są ze sobą sprzeczne. Być może skłoni to Naczelny Sąd Administracyjny do ujednoczenia linii orzeczniczej w zakresie zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku

W wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r. (III SA/Gd 722/12) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (dalej WSA) oddalił skargę J.K. na decyzję burmistrza miasta w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad matką, legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Istotą omawianego orzeczenia było to, czy koniecznym elementem uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jest rezygnacja z zatrudnienia.

Skarżący pracował zawodowo do 1998 r. Od tego okresu nie mógł znaleźć zatrudnienia, dlatego sprawował opiekę nad chorą matką. Od około 2011–2012 r. jej stan zdrowia znacząco się pogorszył, przez co wymagała ona stałej opieki, którą sprawował skarżący.

Decyzją z dnia 2 lutego 2012 r. burmistrz miasta odmówił wnioskodawcy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. W uzasadnieniu organ stwierdził, że świadczenie pielęgnacyjne nie może być przyznane, bowiem wnioskodawca nie pracuje od 1998 r., nie poszukiwał aktywnie pracy, nie figurował i nie figuruje w ewidencji jako osoba bezrobotna poszukująca pracy. W konsekwencji nie nastąpiła także rezygnacja z aktywności zawodowej. Zatem sytuacja, w której znajduje się wnioskodawca, nie wypełnia wszystkich przesłanek z art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

W odpowiedzi skarżący podkreślił, że jego matka wymagała opieki również przed zaliczeniem jej do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności (28 grudzień 2012 r.), natomiast sama rejestracja w urzędzie pracy nie gwarantuje środków do życia ani pracy.

Decyzją z dnia 12 września 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy decyzję burmistrza miasta. W uzasadnieniu organ zwrócił uwagę, iż w świetle art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych

przesłanką przyznania świadczenia pielęgnacyjnego jest niepodjęcie lub rezygnacja z aktywności zawodowej oraz bezpośredni związek między brakiem aktywności zawodowej a koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Organ podkreślił, iż istotą świadczenia pielęgnacyjnego jest zapewnienie ekwiwalentu za utratę dochodów z zatrudnienia, z którego osoba rezygnuje dla sprawowania opieki nad krewnym (funkcja kompensacyjna).

W odpowiedzi skarżący podniósł, że pogorszenie stanu zdrowia matki spowodowało konieczność zgłoszenia wniosku o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego. Natomiast siostra (z którą wspólnie zamieszkują gospodarstwo domowe) pracuje zawodowo i w związku z tym to skarżący ponosi główny ciężar sprawowania opieki nad niepełnosprawną matką.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku uznał, iż skarga nie zasługuje na uwzględnienie. Zdaniem Sądu zasadne jest stanowisko organów obu instancji, że w sprawie brak jest związku pomiędzy rezygnacją z pracy skarżącego lub niepodjęciem zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad matką, tym bardziej że stosunek pracy skarżącego ustał w wyniku porzucenia pracy, co nie było związane z koniecznością sprawowania opieki nad matką.

W dalszej części uzasadnienia Sąd zaznaczył, iż świadczenie pielęgnacyjne nie jest przyznawane za samą opiekę nad rodzicem, która wynika z prawnego i moralnego obowiązku dzieci względem rodziców, lecz za faktyczny brak możliwości podjęcia zatrudnienia z powodu konieczności osobistego sprawowania tej opieki lub za rezygnację z zatrudnienia. Nie może być ono traktowane jako zastępcze źródło dochodu.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie

W wyroku z dnia 5 grudnia 2012 r. (II SA/Lu 754/12) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie (dalej WSA) oddalił skargę A.L. na

decyzję kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej działającego z upoważnienia wójta gminy w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

W uzasadnieniu decyzji kierownik GOPS (powołując się na treść art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych) stwierdził, że osoba, nad którą ma być sprawowana opieka, pozostaje w związku małżeńskim z wnioskodawczynią nielegitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Powódka odwołała się od ww. decyzji, podnosząc, iż sprawuje opiekę nad mężem bez niczyjej pomocy. Wyjaśniła również, że stan zdrowia jej męża wymaga nie tylko pomocy we wszystkich czynnościach, ale również rehabilitacji, przyjmowania lekarstw i stosowania środków opatrunkowych, co łączy się z dużymi wydatkami finansowymi.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy decyzję organu I instancji. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ odwoławczy stwierdził, że **fakt pozostawania w związku małżeńskim stanowi przesłankę negatywną do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego**. Organ uznał, że świadczenie pielęgnacyjne nigdy nie może być przyznane współmałżonkowi osoby wymagającej opieki, bowiem na małżonkach nie ciąży obowiązek alimentacyjny, a jedynie – stosownie do art. 23 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego – obowiązek wzajemnego wsparcia i pomocy.

W skardze do WSA skarżąca podniosła, iż ze względu na konieczność sprawowania opieki nad mężem nie może pracować zarobkowo. Pomimo tego musi opłacać podatki i składki na ubezpieczenie z tytułu posiadanego gospodarstwa rolnego.

Skarga została oddalona. Zgodnie wykładnią dokonaną przez WSA uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego przysługuje osobom obciążonym obowiązkiem alimentacyjnym, przy czym krąg takich osób należy ustalać na podstawie przepisów ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy (dalej k.r.o.). Stosownie natomiast do treści art. 128 k.r.o. obowiązek dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania (obowią-

zek alimentacyjny) obciąża krewnych w linii prostej (a więc zstępnych i wstępnych) oraz rodzeństwo. Na małżonku, jako osobie niespokrewnionej, nie ciąży więc obowiązek alimentacyjny.

Dla potwierdzenia swojego stanowiska WSA przytoczył wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2004 r. (sygn. akt IV CK 371/03.) oraz uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2011 r. (sygn. akt III CZP 39/11), zgodnie z którymi pomiędzy obowiązkiem ustanowionym w art. 27 k.r.o. a obowiązkiem alimentacyjnym (art. 128 i nast. oraz art. 60 k.r.o.) istnieje pewne podobieństwo, jednak o tożsamości tych obowiązków nie może być mowy. Natomiast obowiązek alimentacyjny pomiędzy małżonkami występuje wyłącznie w razie rozwodu (art. 60 k.r.o.) oraz separacji.

Zdaniem WSA **intencją ustawodawcy było objęcie kręgiem uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego wyłącznie osób spokrewnionych (a także opiekuna faktycznego dziecka wskazanego w art. 17 ust. 1 pkt 3). Niezależnie więc od obowiązku wzajemnego wspierania się przez współmałżonków stwierdzić należy, że w świetle ustawy o świadczeniach rodzinnych świadczenie pielęgnacyjne małżonkowi nie przysługuje.** Za taką wykładnią przemawia art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przepis ten wyłącza możliwość przyznania świadczenia pielęgnacyjnego zarówno osobie należącej do kręgu osób wskazanych w art. 17 ust. 1, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim z inną osobą (chyba że ten małżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności), jak i małżonkowi sprawującemu opiekę nad współmałżonkiem.

W podsumowaniu WSA wskazał, iż decyzja w sprawie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego ma charakter związany, dlatego organy, rozstrzygając sprawę, oceniają wyłącznie to, czy zachodzą ustawowe przesłanki do przyznania wnioskowanego świadczenia. Nie mogą natomiast uwzględniać innych okoliczności, takich jak względy społeczne czy też trudna sytuacja finansowa wnioskodawcy.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu

W omawianym powyżej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 grudnia 2012 r. wykładnia art. 17 zmierzała w kierunku jego literalnego brzmienia. Natomiast do odmiennych wniosków doszedł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w następującej sprawie.

W wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r. (II SA/Po 891/12) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (dalej WSA) uwzględnił skargę R.Ł. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu z sierpnia 2012 r. w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

W uzasadnieniu swojej decyzji organ wskazał, iż zgodnie z art. 17 ust. 5 pkt 2 wymienionej ustawy świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

W odwołaniu od tej decyzji skarżąca wskazała, że niepełnosprawność męża uniemożliwia jego samodzielną egzystencję oraz wymaga stałej opieki i pomocy przy wykonywaniu zwykłych czynności.

W dalszym toku sprawy zarówno Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu, Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, jak i skarżąca podtrzymały swoje stanowiska.

Zdaniem WSA skarga zasługuje na uwzględnienie. Jego zdaniem pomimo nowelizacji art. 17 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych z 2011 r. dotychczasowe orzecznictwo zachowuje aktualność.

Sąd wskazał, iż przepis art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu obowiązującym do dnia 13 października 2011 r. stanowił, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki „pozostaje w związku małżeńskim”. Ustawą zmieniającą przepis ten doprecyzowano w ten sposób, że w stanie prawnym obowiązującym od dnia 14 października 2011 r. świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki „pozosta-

je w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności”.

Przytoczone przez Sąd dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje na konieczność prokonstytucyjnej wykładni art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, która prowadzi do wniosku, że przewidziane w tym przepisie wyłączenie uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego nie znajduje zastosowania w przypadku złożenia wniosku o przyznanie takiego świadczenia przez współmałżonka na drugiego z małżonków, jak również w przypadku złożenia wniosku przez osobę należącą do kręgu osób wskazanych w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych (zob. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 20 kwietnia 2010 r., I OSK 115/10; z 26 mar-

ca 2010 r., I OSK 1699/09; z 17 grudnia 2009 r., I OSK 722/09; z 7 grudnia 2009 r., II OSK 723/09 – wszystkie orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępnej na stronie internetowej Naczelnego Sądu Administracyjnego).

Zgodnie z tym stanowiskiem okoliczność sprawowania opieki nad własnym małżonkiem nie może stanowić podstawy do odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Wykładnia celowościowa i systemowa w omawianym przypadku ma pierwszeństwo przed wykładnią językową. Tylko w taki sposób, zdaniem Sądu, można zapewnić ochronę podstawowych wartości konstytucyjnych – małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzinę, macierzyństwo i rodzicielstwo, a także zgodność z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

AKTY PRAWNE

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. DzU z 2003 r., nr 228, poz. 2255 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. DzU z 2012 r., nr 0, poz. 788, 1529).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2004 r. (sygn. akt IV CK 371/03).

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2011 r. (sygn. akt III CZP 39/11).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 2010 r. (I OSK 1699/09).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 2010 r. (I OSK 115/10).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2009 r. (I OSK 722/09).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2009 r. (II OSK 723/09).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 grudnia 2012 r. (II SA/Lu 754/12).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 12 grudnia 2012 r. (III SA/Gd 722/12).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2012 r. (II SA/Po 891/12).

A nursing benefit in the context of the recent case law of the Polish Courts

KONRAD KIJEWSKI

SUMMARY: *The following article is an analysis of differences in interpretation of article 17 of the act family benefit of 28 November 2003.*