

POSTANOWIENIE
z dnia 1 czerwca 2010 r.
Sygn. akt S 1/10

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Grzybowski – przewodniczący
Stanisław Biernat
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca,
Ewa Łętowska
Mirosław Wyrzykowski,

w związku z postanowieniem z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. P 38/09,

p o s t a n a w i a:

w trybie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375) przedstawić Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące niezbędności działań ustawodawczych, zmierzających do zapewnienia spójności zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego.

UZASADNIENIE

1. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 25 maja 2010 r., sygn. P 38/09, umorzył postępowanie w sprawie zbadania zgodności 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.; dalej: ustawa o świadczeniach) 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. Bezpośrednią przyczyną tego orzeczenia było niespełnienie przez pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy (dalej: WSA w Bydgoszczy, sąd pytający) wymagań formalnych wynikających z art. 193 Konstytucji oraz ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), a w szczególności niewykorzystanie przez sąd pytający możliwości samodzielnego usunięcia wątpliwości konstytucyjnych.

2. W toku rozpatrywania powyższej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny zarówno sąd pytający, jak i Marszałek Sejmu oraz Prokurator Generalny wyrazili pogląd, że literalne brzmienie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach jest niedostosowane do aktualnych zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego i – traktowane dosłownie – sprzeczne z Konstytucją. Dodatkowo, interpretacja tego przepisu wywołuje znaczne rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego powołane w postanowieniu o sygn. P 38/09).

3. Mając na uwadze powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w obecnym stanie prawnym trudno wskazać *ratio legis* wymogu, że – bez względu na okoliczności danej sprawy – przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy osoba wymagająca opieki nie pozostaje w związku małżeńskim (por. art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach).

Rozwiązanie to zostało wprowadzone do ustawy o świadczeniach 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.). Miało ono na celu ograniczenie uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdyby osoba wymagająca opieki zawarła związek małżeński, ponieważ „w takiej sytuacji tworzy się nowa rodzina i obowiązek wsparcia i pomocy przejmują małżonkowie” (druk sejmowy nr 3393/IV kadencja, s. 16; por. art. 23 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. Nr 9, poz. 59, ze zm., dalej: k.r.o.; a także – jeżeli chodzi o wygaśnięcie władzy rodzicielskiej – art. 92 k.r.o. w związku z art. 10 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.). Korespondowało ono z ówczesną konstrukcją świadczenia pielęgnacyjnego, które przysługiwało tylko ojcu, matce lub opiekunowi faktycznemu dziecka z tytułu opieki nad dzieckiem (por. art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach w brzmieniu obowiązującym przed 2 stycznia 2009 r.).

Krąg osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego został następnie poszerzony przez art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 223, poz. 1456) na skutek m.in. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107). Zgodnie z nowym brzmieniem art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach (obowiązującym od 2 stycznia 2009 r.) prawo do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne uzyskały wszystkie osoby rezygnujące z pracy z powodu konieczności opieki nad osobą, wobec której mają obowiązek alimentacyjny. Wynikałoby z tego, że omawiana forma wsparcia – pod warunkiem spełnienia przesłanek ustawowych – powinna przysługiwać np. żonie w związku z opieką nad mężem (lub odwrotnie), dziecku w związku z opieką nad matką lub ojcem, a także dalszym członkom rodziny w związku z opieką nad krewnymi (przy czym, jak wprost stwierdza art. 17 ust. 1a ustawy o świadczeniach, osobie innej niż spokrewniona w pierwszym stopniu, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, przysługiwałoby ono tylko wtedy, gdy nie było osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu albo gdy osoba ta nie była w stanie sprawować opieki).

Poszerzenie zakresu podmiotowego świadczenia pielęgnacyjnego nie znalazło jednak odzwierciedlenia w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach, który w dalszym ciągu jako negatywną przesłankę przyznania tego wsparcia wymienia pozostawanie przez osobę wymagającą opieki w związku małżeńskim. Jego literalne brzmienie ogranicza skutki nowelizacji art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach, wbrew założeniom reformy wprowadzonej wskazaną wyżej ustawą z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Formalnie rzecz biorąc, stosowanie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach nie podlega żadnym wyjątkom (por. np. formularz wniosku o jego przyznanie – załącznik nr 7 do rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne, Dz. U. Nr 105, poz. 881, ze zm.). Może ono prowadzić – tak jak w sprawie zawisłej przed sądem pytającym, który zainicjował postępowanie w sprawie o sygn. P 38/09 – do odmowy przyznania tego wsparcia dziecku w związku z opieką nad jednym z rodziców, nawet wtedy gdy oboje jego rodzice są osobami niepełnosprawnymi.

Rygoryzm traktowania tego przepisu przez organy administracji zmusza osoby wymagające opieki do rezygnacji z pozostawania w związku małżeńskim, tylko bowiem w takim wypadku ich opiekunowie mieliby niekwestionowane prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

Analiza praktyki sądów administracyjnych, dokonana w postanowieniu o sygn. P 38/09, prowadzi do wniosku, że możliwe jest nadanie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach w praktyce sądowej takiego brzmienia, które nie prowadziłoby do wniosku o wewnętrznej sprzeczności ustawy o świadczeniach.

Wobec tego należy uznać, 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 do nowego brzmienia art. 17 ust. 1 tej ustawy. 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. Ewentualnie prace legislacyjne powinny obejmować także odpowiednie akty wykonawcze (głównie wspomniane rozporządzenie z 2005 r.).

4. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że niniejsza 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), w którym proponowane jest uchylenie m.in. art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.