

Prawo rolników do świadczenia pielęgnacyjnego w orzecznictwie sądów polskich

PAULINA ROICKA
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

STRESZCZENIE: *Niniejszy artykuł poświęcony jest zagadnieniu uprawnień rolników do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Istotą tego zagadnienia jest spór, jaki zarysował się w ostatnim czasie między Naczelnym Sądem Administracyjnym, który w jednej ze swoich uchwał wyraził stanowisko o braku przesłanek uprawniających rolników do świadczeń pielęgnacyjnych, a Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, prezentującym odmienny pogląd o spełnianiu przez rolników określonych kryteriów warunkujących ubieganie się o omawiane świadczenia.*

W ostatnim czasie zarysował się spór dotyczący uprawnień rolników do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych; dalej jako u.ś.r. (DzU z 2006 r., nr 139, poz. 992 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem świadczenie pielęgnacyjne przysługuje podmiotom sprawującym opiekę nad osobą niepełnosprawną, jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną (art. 17 ust. 1 u.ś.r.), a ponadto nie są beneficjentami dochodów, o których mowa w ust. 5 tego przepisu.

W kwestii uprawnień rolników do świadczeń pielęgnacyjnych pojawiły się ostatnio dwa sporne stanowiska. Pierwsze reprezentowane jest przez Naczelną Sąd Administracyjny (NSA), który w uchwale podjętej przez siedmioosobowy skład sędziowski z dnia 11 grudnia 2012 r. (sygn. I OPS 5/12) stwierdził, że prowadzenie gospodarstwa rolnego przez rolnika stanowi negatywną przesłankę przyznania mu świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie art. 17 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 22 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Prowadzenie gospodarstwa rolnego, mimo że nie mieści się w ustawowej definicji zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej zawartej w art. 3 pkt 22 ww.

ustawy, jest równoznaczne – w ocenie NSA – z prowadzeniem działalności i wykonywaniem pracy w tym gospodarstwie.

W odpowiedzi na powyższą uchwałę, która skutkowała w wielu przypadkach odebraniem prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobom prowadzącym gospodarstwo rolne, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wydało komunikat, w którym zaprezentowano odmienną wykładnię spornych przepisów.

Zgodnie z tą interpretacją osoba będąca rolnikiem i pracująca w gospodarstwie rolnym nie jest osobą zatrudnioną lub wykonującą inną pracę zarobkową w rozumieniu ustawowej definicji zatrudnienia i innej pracy zarobkowej, zawartej w art. 3 pkt 22 u.ś.r. Oznacza to, że rolnik, który nie wykonuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, o której mowa w wymienionym przepisie, może wnioskować o przedmiotowe świadczenie, gdyż spełnia warunek zawarty w art. 17 ust. 1, tj. jest osobą, która rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, o której mowa w art. 3 ust. 22 u.ś.r., w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Ta okoliczność w ocenie Ministerstwa oznacza, że osoba taka co do zasady może uzyskać świadczenie pielęgnacyjne.

Komunikat Ministerstwa był reakcją na decyzje organów administracji publicznej, odmawiające rolnikom przyznania świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przytoczonej uchwały NSA. W rezultacie przed sądami administracyjnymi toczą się obecnie sprawy, w których rolnicy skarżą powyższe decyzje administracyjne. Jako przykład można podać sprawę (sygn. I OSK 3050/12), w której Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Lublinie, w której skarżono decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego odmawiającą przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

W niniejszej sprawie zainteresowany złożył wniosek o świadczenie pielęgnacyjne z uwagi na niepełnosprawność swojego ojca wymagającego stałej opieki. W postępowaniu sądowym ustalono, że źródłem utrzymania rodziny wnioskodawcy (żona i dwoje dzieci) jest małe gospodarstwo rolne oraz jego dochody z dorywczej pracy za granicą. Z uwagi na prowadzenie gospodarstwa rolnego, stanowiącego główne źródło utrzymania rodziny oraz podleganie przez zainteresowanego ubezpieczeniu społecznemu rolników, organ administracji odmówił wnioskodawcy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. W ocenie organów *już samo bycie rolnikiem wyklucza skarżącego z kręgu osób uprawnionych do ww. świadczenia*.

W skardze od powyższej decyzji zainteresowany wskazywał, że jego rodzice są niepełnosprawni i wymagają stałej opieki, a gospodarstwo rolne nie przynosi rodzinie stałych dochodów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podzielił argumentację organu, zgodnie z którą świadczenie pielęgnacyjne nie może zostać przyznane skarżącemu, gdyż nie spełnia on przesłanki rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na posiadanie gospodarstwa rolnego stanowiącego jego główne źródło utrzymania, choćby nawet dochody z tego gospodarstwa były niewielkie. Zdaniem Sądu, świadczenie pielęgnacyjne ma stanowić rekompensatę za rezygnację z działalności zarobkowej – skoro jednak skarżący taką działalność prowadzi [*działalność rolnicza* – przyp. P.R.], to

jego wniosek już tylko z tej przyczyny nie mógł zostać uwzględniony.

Zainteresowany odwołał się od tej decyzji Sądu, skarżąc m.in. rozszerzającą wykładnię definicji „zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” zastosowaną przez sąd, mimo enumeratywnej listy wymienionych form zarobkowania wskazanej w art. 3 pkt 22 ustawy o świadczeniach rodzinnych. W konsekwencji przyjęcia takiej wykładni pojęcia „zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” fakt prowadzenia gospodarstwa rolnego wykluczył skarżącego z kręgu uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. Ponadto podleganie obowiązkowo ubezpieczeniu społecznemu rolników nie zostało wymienione w art. 17 ust. 5 u.ś.r., zawierającym katalog negatywnych przesłanek przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną zainteresowanego, argumentując m.in. że rolnik niejako *ex definitione* nie może być uprawnionym do świadczenia pielęgnacyjnego, gdyż, prowadząc gospodarstwo rolne, nie może w równej mierze zrezygnować z zatrudnienia bądź innej pracy zarobkowej, co osoby wykonujące formy aktywności zawodowej określone w art. 3 ust. 22 ustawy. Zdaniem NSA, nie jest osobą uprawnioną do świadczenia pielęgnacyjnego osoba, która nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w sytuacji, gdy ma inne źródło utrzymania (i to bez względu na wielkość tych dochodów).

Naczelny Sąd Administracyjny, powołując się na uchwałę siedmiu sędziów z 11 grudnia 2012 r., stwierdził również, że prawodawca celowo pominął prowadzenie gospodarstwa rolnego przez rolnika wśród form aktywności zawodowej wymienionej w art. 3 pkt 22 u.ś.r., znajduje się on bowiem w innej sytuacji ekonomicznej i socjalnej, aniżeli osoby świadczące prace na podstawach wymienionych w tym punkcie. Rolnik prowadzący gospodarstwo rolne podlega także innemu reżimowi zabezpieczenia społecznego co ww. podmioty. Mimo to może on zostać uznany za wykonującego zatrudnienie lub inną pracę zarobkową w myśl definicji ustawowej – praca we własnym gospodarstwie rolnym jest bowiem formą aktyw-

ności zawodowej uprawianą dla celów zarobkowych.

Dodatkowo dla uzasadnienia swego stanowiska NSA posłużyło się definicją pracownika najemnego obowiązującą w prawie unijnym. W myśl tej definicji za wykonującego pracę najemną należy uznać każdego, kto z racji podejmowania aktywności zarobkowej podlega systemowi zabezpieczenia społecznego danego kraju i nie może zostać uznany za osobę wykonującą pracę na własny rachunek. W ocenie Sądu rolnik do tej kategorii nie należy.

Mając powyższe względy na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że w świetle art. 17 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 22 u.s.r. prowadzenie gospodarstwa rolnego przez rolnika stanowi negatywną przesłankę do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Podobne orzeczenia zostały wydane w innych sprawach, m.in.: I OSK 3049/12, I OSK 3053/12, I OSK 3056/12, I OSK 3059/12.

Przedstawiona rozbieżność w stosowaniu przedmiotowych przepisów przez organy administracji publicznej oraz w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych niewątpliwie wprowadza stan niepewności prawnej w sytu-

acji rolników zainteresowanych otrzymaniem świadczenia pielęgnacyjnego w związku z nie podejmowaniem przez nich zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Powyższy dualizm podejść może więc prowadzić do sytuacji, w której w jednej gminie rolnik otrzyma świadczenie pielęgnacyjne, gdyż właściwe organy kierują się komunikatem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w innej zaś rolnikowi znajdującemu się w podobnej sytuacji zostanie to świadczenie odmówione z uwagi na związanie się przez te organy uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Być może więc opisane trudności stanowią wystarczającą przesłankę do dokonania odpowiednich zmian we właściwych przepisach regulujących zasady przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych oraz ustalających ich zakres podmiotowy, aby uniknąć ewentualnych zarzutów o ich niekonstytucyjność, w tym naruszenie art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, mówiącego o prawie wszystkich obywateli do równego traktowania przez władze publiczne.

AKTY PRAWNE:

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (DzU z 2006 r., nr 139, poz. 992 ze zm.).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2012 r. (sygn. I OSP 5/12).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2013 r. (sygn. I OSK 3049/12).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2013 r. (sygn. I OSK 3050/12).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2013 r. (sygn. I OSK 3053/12).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2013 r. (sygn. I OSK 3056/12).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2013 r. (sygn. I OSK 3059/12).

The right of farmer to care allowance in the jurisprudence of the Polish Courts

PAULINA ROICKA

SUMMARY: *The right of farmer to care allowance in the jurisprudence of Polish courts* The aim of this paper is to analyse important issue regarding right of farmers to care allowance as referred to in article 17 of the Law on family benefits of 28 November 2003. Recently have evolved two different position on this matter – one refusing farmers the rights to these benefits, and the second – giving them that power. In this paper the author briefly discusses both of this positions.