


*Hanna Knysiak-Sudyka** <https://orcid.org/0000-0003-4900-5956>

PRAWO SĘDZIOWSKIE W SPRAWACH O PRYZNANIE PRAWA DO ŚWIADCZENIA PIELEGNACYJNEGO

Streszczenie. Rodzajem świadczeń rodzinnych są w szczególności świadczenia opiekuńcze, a jednym z nich jest świadczenie pielęgnacyjne, które stało się w ostatnich latach bardzo atrakcyjne, m.in. z uwagi na jego wysokość. Regulacja prawna instytucji prawa do świadczenia pielęgnacyjnego budzi liczne wątpliwości interpretacyjne i dlatego stanowi doskonałe pole do tworzenia „prawa sędziowskiego”. Świadczenie pielęgnacyjne ma zastąpić dochód wynikający z zatrudnienia, którego osoba opiekująca się osobą niepełnosprawną nie może podjąć lub z którego jest zmuszona zrezygnować z uwagi na sprawowanie opieki. Świadczenie to nie jest jednak dedykowane każdemu faktycznemu opiekunowi osoby niepełnosprawnej, dlatego niezwykle ważne jest prawidłowe ustalenie kręgu jego potencjalnych beneficjentów. Wątpliwości interpretacyjne wywołuje również regulacja stanowiąca, że jedną z negatywnych przesłanek przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jest posiadanie przez osobę sprawującą opiekę ustalonego prawa do emerytury. Prawotwórstwo sędziowskie w sprawach o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego odgrywa olbrzymią rolę, której nie sposób bagatelizować.

Słowa kluczowe: niepełnosprawność, obowiązek alimentacyjny, prawo sędziowskie, rezygnacja z zatrudnienia, świadczenie pielęgnacyjne

JUDICIAL LAW IN CASES CONCERNING GRANTING THE RIGHT TO A NURSING BENEFIT

Abstract. A type of family benefits are, in particular, care benefits, and one of them is the nursing benefit, which has become very attractive in recent years, among others due to its amount. The legal regulation of the institution of the right to nursing benefits raises numerous interpretation doubts and therefore constitutes an excellent field for creating “judge’s law”. The nursing benefit is intended to replace the income resulting from employment which the person caring for the disabled person cannot take up or from which one is forced to resign due to the care provided. However, this benefit is not dedicated to every actual carer of a disabled person, therefore it is extremely important to correctly identify the circle of its potential beneficiaries. Interpretation doubts are also raised by the regulation stating that one of the negative conditions for granting the right to the nursing benefit is the fact that the person providing care has an established right to a retirement. Judicial

* Uniwersytet Jagielloński, Katedra Postępowania Administracyjnego, hanna.knysiak-molczyk@uj.edu.pl

law-making in cases for granting the right to nursing benefits plays an enormous role that cannot be underestimated.

Keywords: disability, maintenance obligation, judicial law, resignation from employment, nursing benefit

1. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Ustawodawca w art. 2 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹ stworzył katalog tychże świadczeń, stanowiący jednocześnie ich definicję, w którym wskazał, że rodzajem świadczeń rodzinnych są w szczególności świadczenia opiekuńcze, wśród których wymienił m.in. świadczenie pielęgnacyjne. Świadczenie to jest niewątpliwie w ostatnich latach bardzo atrakcyjnym świadczeniem rodzinnym, z uwagi na jego wysokość, co powoduje, że liczba wniosków o przyznanie prawa do tego świadczenia znacznie się zwiększyła. W 2020 r. wysokość świadczenia pielęgnacyjnego wynosiła 1830 zł miesięcznie², w 2021 r. – 1971 zł³, natomiast w 2022 r. wysokość świadczenia wzrosła do kwoty 2119 zł⁴. Rosnąca liczba wniosków o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego obnażyła jednakże w sposób bezlitosny niedostatki regulacji prawnej tej instytucji. *Natura horret vacuum*, trudno zatem dziwić się, że wszelkie luki prawne są natychmiast wykorzystywane przez potencjalnych beneficjentów świadczeń w celu ich uzyskania. Podwyższenie kwoty świadczenia pielęgnacyjnego podniosło wprost proporcjonalnie jego atrakcyjność i spowodowało, że każde potknięcie ustawodawcy zostało dostrzeżone i – można powiedzieć – bez skrupułów wykorzystane. Sądy administracyjne stanęły w związku z tym przed wieloma problemami interpretacyjnymi, wymagającymi systemowego rozwiązania. Powstaje zatem pytanie, czy orzecznictwo sądowe może i powinno zastępować, wyręczać lub wspomagać ustawodawcę, w szczególności w zmieniającym się układzie społeczno-gospodarczym?

Przystępując do rozważań w zakresie wskazanym w tytule opracowania, należy przede wszystkim ustalić znaczenie użytego w nim pojęcia „prawo sędziowskie”, które jest różnie rozumiane zarówno w doktrynie, jak i w praktyce orzeczniczej (Dąbek 2010, 47)⁵. Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjmuję, że prawotwórcza działalność sądów ma miejsce w sytuacjach incydentalnych,

¹ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 615.

² Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 października 2019 r. w sprawie kwoty świadczenia pielęgnacyjnego w roku 2020 (M.P. z 2019 r., poz. 1067).

³ Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 listopada 2020 r. w sprawie kwoty świadczenia pielęgnacyjnego w roku 2021 (M.P. z 2020 r., poz. 1031).

⁴ Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 27 października 2021 r. w sprawie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego w roku 2022 (M.P. z 2021 r., poz. 1021).

⁵ Por. także powołaną tamże w przypisie 2. literaturę.

wywołujących wątpliwości, „gdy sędzia – nie znajdując rozwiązań w prawie stanowionym – wyręcza ustawodawcę, szukając innych źródeł dla potrzeb rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, aby zapewnić porządek prawny i spokój społeczny” (Dąbek 2010, 49). Za Dorotą Dąbek przyjmuję, że „prawo sędziowskie” stanowi kompleks „norm, które sędzia, bez podstawy prawnej w prawie pozytywnym, tzn. wykraczając poza literalne związanie prawem pozytywnym, wypowiada w celu doprecyzowania treści prawa stanowionego lub wypełnienia luki” (Dąbek 2010, 49–50). Regulacja prawna instytucji prawa do świadczenia pielęgnacyjnego niewątpliwie budzi liczne wątpliwości interpretacyjne i w mojej ocenie stanowi doskonałe pole do tworzenia „prawa sędziowskiego”.

2. CEL ŚWIADCZENIA PIELEGNACYJNEGO

Podstawową funkcją świadczenia pielęgnacyjnego jest „kompensacja strat materialnych w związku z rezygnacją z aktywności zawodowej z uwagi na konieczność opieki nad osobą z niepełnosprawnością” (Rogacka-Łukasik 2022, 79). Świadczenie pielęgnacyjne ma zatem zastąpić dochód wynikający z zatrudnienia, którego osoba opiekująca się osobą niepełnosprawną nie może podjąć lub z którego jest zmuszona zrezygnować właśnie z uwagi na sprawowanie opieki. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje matce albo ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka, osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, 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. Kluczowe w kontekście spełnienia przesłanki rezygnacji lub niepodejmowania zatrudnienia jest sformułowanie „w celu sprawowania opieki”. Zarówno rezygnacja z zatrudnienia, jak i jego niepodejmowanie musi pozostawać w bezpośrednim związku przyczynowo-skutkowym z koniecznością sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną. Niezwykle ważne staje się prawidłowe ustalenie w postępowaniu administracyjnym stanu faktycznego w kontekście istnienia powyższego związku przyczynowo-skutkowego. Najbardziej klarowne wydają się sytuacje, w których wnioskodawca (opiekun osoby niepełnosprawnej) rozwiązuje stosunek pracy w chwili powstania niepełnosprawności

osoby wymagającej opieki lub takiego pogorszenia się stanu zdrowia osoby niepełnosprawnej, które wymusza sprawowanie opieki w sposób stały albo w chwili, gdy podmiot dotychczas opiekujący się osobą niepełnosprawną z jakiegokolwiek przyczyny nie może dalej sprawować takiej opieki. W orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się, że

przepis art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych dopuszcza jednak przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego także tym osobom, które nie były aktywne zarobkowo i zawodowo w okresie poprzedzającym podjęcie opieki nad osobą niepełnosprawną. O tym, czy istnieje adekwatny związek pomiędzy niepodejmowaniem zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, a sprawowaną opieką decyduje zakres wymaganych czynności i konieczny na to czas, wykluczający aktywność zarobkową i zawodową opiekuna. Jest to wystarczająca przesłanka żeby uznać, że opiekun nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, gdyż opiekuje się niepełnosprawną osobą. (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 września 2022 r., IV SA/Wr 26/22, LEX nr 3409952)

Należy zwrócić uwagę, że przedstawione wyżej podejście zakłada brak konieczności wykazania przez wnioskodawcę wcześniejszego zamiaru podjęcia zatrudnienia. W uzasadnieniu wyroku z dnia 7 września 2022 r. (II SA/Po 195/22, LEX nr 3408122) WSA w Poznaniu wskazał, że

z łącznie czytanych przepisów art. 17 ust. 1 i art. 3 pkt 22 u.ś.r. wynika, że jedną z podstawowych przesłanek uprawniających do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego jest stała i osobista opieka ubiegającego się o przyznanie świadczenia nad osobą niepełnosprawną. Drugą zaś przesłanką, jaką musi spełnić osoba ubiegająca się o świadczenie pielęgnacyjne, jest rezygnacja (lub powstrzymanie się) z pracy zarobkowej spowodowana koniecznością sprawowania stałej lub długotrwałej opieki nad osobą bliską o określonym stopniu niepełnosprawności. Dlatego też w sytuacji, gdy opieka nie nosi takich cech (np. polega na niesieniu pomocy doraźnej), taki związek przyczynowo-skutkowy między koniecznością rezygnacji z zarobkowania (lub niepodejmowania zatrudnienia) a opieką nie istnieje. Konieczne jest zatem ustalenie związku między niepodejmowaniem pracy a sprawowaniem opieki nad osobą niepełnosprawną.

Sądy administracyjne przyjmują, że analizowane „ustalenie związku między niepodejmowaniem pracy a sprawowaniem opieki nad osobą niepełnosprawną” polega w istocie na dokonaniu ustaleń co do zakresu opieki sprawowanej przez wnioskodawcę nad osobą niepełnosprawną. Jeśli ustalony zakres opieki uniemożliwia podjęcie zatrudnienia, choćby w niepełnym wymiarze czasu pracy, uznaje się, że jest spełniona przesłanka istnienia adekwatnego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy sprawowaniem opieki nad osobą niepełnosprawną a rezygnacją lub niepodejmowaniem zatrudnienia. Nie ma przy tym znaczenia rzeczywisty zamiar wnioskodawcy, a zatem to, czy wnioskodawca istotnie miałby zamiar podjąć pracę, gdyby nie musiał opiekować się osobą niepełnosprawną. Wyraźnie zaakcentował powyższe WSA w Łodzi w wyroku z dnia 7 września 2022 r. (II SA/Łd 318/22, LEX nr 3409375), wskazując, że

organ pomocowy nie ma prawa ustalać przyczyn braku zatrudnienia osoby ubiegającej się o świadczenie pielęgnacyjne. Organ jest jedynie zobowiązany do ustalenia, czy osoba taka

jest zdolna do pracy i czy wyłączną przyczyną rezygnacji z zatrudnienia jest konieczność sprawowania opieki. Opieka ta musi stanowić oczywistą przeszkodę do wykonywania pracy zawodowej, a więc powodować faktyczny brak możliwości podjęcia zatrudnienia lub prowadzić do rezygnacji z zatrudnienia w celu jej sprawowania. Związek między rezygnacją bądź niepodejmowaniem zatrudnienia, a sprawowaną opieką, musi być bezpośredni i ścisły⁶.

Innymi słowy wystarczające do spełnienia analizowanej przesłanki „rezygnacji lub niepodejmowania zatrudnienia” jest powstanie stanu, w którym wnioskodawca potencjalnie mógłby podjąć pracę, gdyby nie musiał sprawować opieki nad osobą niepełnosprawną w wymiarze, który uniemożliwia podjęcie jakiegokolwiek zatrudnienia. Nie sposób nie dostrzec, że taka interpretacja pozwala na przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego również osobom, które nigdy nie były zatrudnione i nie zamierzały podjąć zatrudnienia niezależnie od okoliczności życiowych.

3. KRĄG PODMIOTOWY BENEFICJENTÓW ŚWIADCZENIA PIELĘGNACYJNEGO

Świadczenie pielęgnacyjne nie jest dedykowane każdemu faktycznemu opiekunowi osoby niepełnosprawnej. Ustawodawca wskazał podmioty uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego w art. 17 ust. 1 i 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Nie sposób w ramach niniejszego opracowania poruszyć wszystkich problemów związanych z kręgiem podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, dlatego skoncentruję się na kilku, moim zdaniem istotnych, kwestiach.

Wątpliwości interpretacyjne budzi pojęcie „faktycznego opiekuna dziecka”, które ustawodawca wąsko zdefiniował w art. 3 pkt 14 u.s.r., wskazując, że „oznacza to osobę faktycznie opiekującą się dzieckiem, jeżeli wystąpiła z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka”. Zgodnie z art. 3 pkt 4 u.s.r. dziecko oznacza dziecko własne, małżonka, przysposobione oraz dziecko, w sprawie którego toczy się postępowanie o przysposobienie, lub dziecko znajdujące się pod opieką prawną. Ustawodawca wykluczył spośród osób uprawnionych do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne inne osoby faktycznie opiekujące się dzieckiem, w szczególności na podstawie orzeczenia sądu (np. postanowienia zabezpieczającego w postępowaniu o pozbawienie rodziców władzy rodzicielskiej). Analizując powyższą kwestię, warto przywołać wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 lipca 2021 r. (III SA/Kr 175/21, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>), dotyczący świadczenia wychowawczego:

wśród uprawnionych do ubiegania się o świadczenia wychowawcze ustawa nie uwzględniła osoby faktycznie opiekującej się dzieckiem, czyli takiej, która sprawuje pieczę bieżącą nad dzieckiem z mocy orzeczenia sądu (...). Ustawa ograniczyła krąg opiekunów faktycznych

⁶ Por. też wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 września 2022 r., II SA/Ke 299/22, LEX nr 3410801.

do osób, które wystąpiły z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka (por. art. 2 pkt 10 ustawy⁷). Tym samym pozbawiła opiekuna dziecka, nad którym jest sprawowana piecza bieżąca, możliwości uzyskania przynajmniej częściowego pokrycia wydatków na jego utrzymanie. Uznać więc należy, że przepisy ustawy w sposób niedostateczny chronią prawa jednostki, jaką jest rzeczywisty opiekun dziecka sprawujący nad nim bieżącą pieczę i to na mocy rozstrzygnięcia sądu rodzinnego, a przede wszystkim nie chronią praw dzieci, na rzecz których świadczenie jest przewidziane. W tej sytuacji, poszukując lepszej ochrony interesów dzieci, a przy tym i ich opiekuna sprawującego pieczę bieżącą, należy odnieść się bezpośrednio do zasad konstytucyjnych i przepisów Konwencji o Prawach Dziecka. W uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 1 sierpnia 2019 r., sygn. akt I OSK 203/19, Sąd ten uzupełniając dodał, że sam fakt że ustawa posługuje się autonomiczną definicją, a sama wykładnia językowa pozwala na ustalenie jej treści, nie wyłącza potrzeby i konieczności zastosowania innych zasad wykładni w sytuacji, gdy wynik wykładni językowej jest sprzeczny z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi.

Powyższe stanowisko jest moim zdaniem aktualne również na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Pozbawienie faktycznego opiekuna dziecka niepełnosprawnego prawa do świadczenia pielęgnacyjnego powoduje pogorszenie standardu ochrony osoby niepełnosprawnej (dziecka) i jej opiekuna oraz naruszenie konstytucyjnej zasady równości.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne przysługuje innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁸ ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności. Warunkiem koniecznym ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne w oparciu o art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. jest zatem przynależność wnioskodawcy do kręgu osób obciążonych wobec osoby wymagającej opieki obowiązkiem alimentacyjnym w rozumieniu przepisów k.r.o. Brak obowiązku alimentacyjnego po stronie osoby ubiegającej się o świadczenie pielęgnacyjne na podstawie k.r.o. stanowi negatywną przesłankę do przyznania świadczenia⁹. Natomiast art. 17 ust. 1a u.ś.r. stanowi, że osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, w przypadku gdy spełnione są łącznie następujące warunki: 1) rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności; 2) nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności; 3) nie ma osób, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Nadto z art. 17 ust. 5 pkt 2a u.ś.r. wynika, że świadczenie pielęgnacyjne

⁷ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1577).

⁸ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1359.

⁹ Tak WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 1 września 2022 r., II SA/Ol 492/22, LEX nr 3409313.

nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Wyżej przytoczone regulacje wywoływały liczne wątpliwości interpretacyjne. W wyroku z 14 lipca 2022 r. (I OSK 1810/21, LEX nr 3371471) NSA przyjął, że „osobom, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, nie może być przyznane świadczenie pielęgnacyjne, jeżeli są inne osoby spokrewnione w pierwszym stopniu, chyba że osoby te legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności”. Powyższe orzeczenie zostało wydane w stanie faktycznym, w którym o świadczenie pielęgnacyjne wystąpiła wnuczka osoby niepełnosprawnej wymagającej opieki i jest zgodne z literalnym brzmieniem art. 17 ust. 1a u.ś.r. Jednocześnie jednak w licznych orzeczeniach sądy administracyjne przyjmowały, że zasadne jest przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobie zobowiązanej do alimentacji w dalszej kolejności, jeśli

osoba zobowiązana w pierwszej kolejności do sprawowania opieki nad tą osobą sama nie legitymuje się wprawdzie orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale obiektywnie nie jest zdolna tego obowiązku wypełnić z przyczyn osobistych (w tym zdrowotnych), zarobkowych i majątkowych, a zrealizować tę pomoc jest w stanie – niejako w jej zastępstwie – osoba zobowiązana do alimentacji wobec osoby wymagającej opieki w dalszej kolejności. (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 lipca 2022 r., III SA/Gd 180/22, LEX nr 3379794)¹⁰

W powyższej linii orzeczniczej sądy akcentowały, że

ograniczenia wynikające z regulacji art. 17 ust. 1a u.ś.r. nie powinny mieć zastosowania w sytuacji, gdy preferowany przez ustawodawcę opiekun z obiektywnych względów (a więc niezależnych od niego) nie jest w stanie sprawować opieki nad potrzebującym – tj. gdy zachodzą okoliczności wymienione w art. 132 k.r.o., do którego odsyła art. 17 ust. 1 u.ś.r. (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 lipca 2022 r., II SA/Po 353/22, LEX nr 3372083)

Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że przesłanki wskazane w przepisie art. 17 ust. 1a u.ś.r. należy odczytywać przez pryzmat zasad i wartości wyrażonych w Konstytucji RP, z uwzględnieniem celu unormowań, którym jest przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które rzeczywiście sprawują opiekę nad bliskimi osobami niepełnosprawnymi¹¹. W uzasadnieniach orzeczeń Sąd wskazywał, że w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. ustawodawca nawiązuje wprost do obowiązku alimentacyjnego, o którym mowa w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, nie można zatem pominąć treści art. 132 k.r.o.,

¹⁰ Por. też wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 września 2022 r., II SA/Ol 502/22, LEX nr 3406415, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lipca 2022 r., II SA/Gl 531/22, LEX nr 3370197 i wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 czerwca 2022 r., II SA/Ke 245/22, LEX nr 3379921.

¹¹ Por. wyrok NSA z dnia 5 listopada 2015 r., I OSK 1062/14, dnia 13 listopada 2015 r., I OSK 1286/14, dnia 12 maja 2017 r., I OSK 328/16, dnia 21 czerwca 2017 r., I OSK 829/17, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>

zgodnie z którym obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności powstaje dopiero wtedy, gdy nie ma osoby zobowiązanej w bliższej kolejności albo gdy osoba ta nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi lub gdy uzyskanie od niej na czas potrzebnych uprawnionemu środków utrzymania jest niemożliwe lub połączone z nadmiernymi trudnościami. W tym kontekście rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 17a u.ś.r. narusza konstytucyjną zasadę równości, sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), a także godzi w konstytucyjne nakazy ochrony i opieki nad rodziną (art. 18 Konstytucji RP). Formalistyczna i wyłącznie literalna wykładnia art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. oraz art. 17 ust. 1a u.ś.r. może doprowadzić do pozbawienia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jedynej osoby mogącej faktycznie sprawować opiekę nad niepełnosprawnym, co byłoby sprzeczne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej oraz wynikającą z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP zasadą szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Niewątpliwie przedstawiona wykładnia wskazanych regulacji prawnych w pełniejszy sposób realizuje cel ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie świadczenia pielęgnacyjnego, jednakże jest wyraźnie sprzeczna z literalnym brzmieniem przepisu.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił również, że zgodnie z art. 23 k.r.o. małżonkowie są obowiązani m.in. do wzajemnej pomocy, a stosownie do art. 27 k.r.o., każdy według swych sił oraz swych możliwości zarobkowych i majątkowych ma obowiązek przyczynić się do zaspokajania potrzeb rodziny. Jednocześnie, na podstawie art. 130 k.r.o. obowiązek jednego małżonka do dostarczania środków utrzymania drugiemu małżonkowi po rozwiązaniu lub unieważnieniu małżeństwa albo po orzeczeniu separacji wyprzedza obowiązek alimentacyjny krewnych tego małżonka. Nadto należy mieć na uwadze treść art. 132 k.r.o. Biorąc pod uwagę powyższe, pozostawanie w związku małżeńskim przez osoby wymagające opieki stanowi przesłankę odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego dla innego członka rodziny zobowiązanego do alimentacji w dalszej kolejności jedynie wówczas, gdy małżonek obowiązany do sprawowania opieki jest obiektywnie zdolny wypełniać ten obowiązek¹². Również w tym przypadku wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 2a u.ś.r. pozostawała w wyraźnej sprzeczności z literalnym brzmieniem przepisu.

Powyższą dychotomię orzeczniczą usunęła uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 14 listopada 2022 r., I OPS 2/22, w której Sąd przesądził, że

1. Warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 615 ze zm., dalej: u.ś.r.) osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, jest legitymowanie się przez rodziców osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą

¹² Por. wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2022 r., I OSK 1935/21, LEX nr 3398879. Sprzeczne poglądy prezentowane w tej kwestii w orzecznictwie sądów administracyjnych przedstawia Małysa-Sulińska, komentarz do art. 17.

opieki, orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 1a u.ś.r.); 2. Warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., z tytułu sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim osobie wskazanej w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innej niż współmałżonek, jest legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.).

4. ZBIEG UPRAWNIEN DO ŚWIADCZENIA EMERYTALNEGO I PIELEGNACYJNEGO

Z art. 17 ust. 5 pkt 1a u.ś.r. wynika, że jedną z negatywnych przesłanek przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jest posiadanie przez osobę sprawującą opiekę ustalonego prawa do emerytury. Również w tym przypadku analizowany przepis ma jasną treść, a jego literalne brzmienie jest niewątpliwe. Jednakże należy zwrócić uwagę na fakt, iż wysokość świadczenia pielęgnacyjnego początkowo nie przekraczała kwoty najniższego świadczenia emerytalnego. Do momentu, w którym wysokość świadczenia pielęgnacyjnego była niższa od najniższej emerytury, powyższa negatywna przesłanka nie budziła kontrowersji¹³. Problem zaistniał jednak, gdy kwota świadczenia pielęgnacyjnego wzrosła, przekraczając powyższy pułap¹⁴.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowały się trzy grupy poglądów. Według pierwszego z nich, bazującego na literalnym brzmieniu przepisu, ustalenie prawa do emerytury wyklucza możliwość przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, bez względu na wysokość świadczenia emerytalnego¹⁵. Stanowisko to z pewnością nie sprzyja realizacji konstytucyjnych zasad równości, sprawiedliwości społecznej i obowiązku wsparcia rodzin osób niepełnosprawnych, stawiając opiekunów, którym ustalono prawo do emerytury w najniższej wysokości, w niekorzystnej dla nich sytuacji. Paradoksalnie bowiem byłiby oni w gorszej sytuacji niż osoby, które nigdy nie pracowały i w związku z tym nie mają ustalonego prawa do emerytury.

W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiło się jednak stanowisko, że „wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. powinna uwzględniać także kontekst historyczny pojawienia się tego przepisu w systemie prawa, który przesądza

¹³ Por. Chłudziński, komentarz do art. 17 pkt 4.2.

¹⁴ Wzrost kwoty świadczenia pielęgnacyjnego nastąpił w wyniku dodania do art. 17 ust. 3b ustawą z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 559) z dniem 1 maja 2014 r.

¹⁵ Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 września 2017 r., II SA/Łd 485/17, LEX nr 2375415, w którym Sąd stwierdził, że „zgodnie z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. okoliczność – ustalone prawo do emerytury – wyklucza przyznanie skarżącej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Analizowany przepis jest sformułowany w sposób niebudzący wątpliwości i co istotne nie pozostawia organom administracji orzekającym w tego rodzaju sprawach żadnego luzu decyzyjnego”.

o konieczności zastosowania reguł wykładni systemowej i funkcjonalnej” (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 maja 2021 r., II SA/OI 282/21, LEX nr 3182819), co pozwoliło na przyjęcie prokonstytucyjnej wykładni omawianej regulacji prawnej, nie wykluczającej jednoczesnego pobierania emerytury i świadczenia pielęgnacyjnego i zakładającej, że w przypadku zbiegu świadczeń świadczenie pielęgnacyjne powinno zostać wypłacone w kwocie stanowiącej różnicę pomiędzy kwotą netto otrzymywanej emerytury a wysokością świadczenia pielęgnacyjnego¹⁶. Należy jednak podzielić stanowisko, że wypłata świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości odpowiadającej różnicy pomiędzy ustawową wysokością tego świadczenia i wysokością emerytury (netto) pozostawałaby w sprzeczności z treścią art. 17 ust. 3 u.s.r., który wysokość świadczenia pielęgnacyjnego jednoznacznie określa kwotowo i nie pozwala na samodzielne określanie jego wysokości przez organ administracji w oparciu o jakiegokolwiek przesłanki¹⁷.

Sądy administracyjne zaproponowały trzecie rozwiązanie, obecnie dominujące w orzecznictwie, zakładające, że opiekun posiadający ustalone prawo do emerytury musi dokonać wyboru, które ze świadczeń zamierza pobierać¹⁸. Jeśli dokona wyboru świadczenia pielęgnacyjnego, powinien wystąpić z wnioskiem o zawieszenie prawa do emerytury na podstawie art. 103 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁹, który będzie skutkował wydaniem decyzji o wstrzymaniu wypłaty świadczenia emerytalnego (art. 134 powyższej ustawy), a tym samym zostanie usunięta negatywna przesłanka przyznania świadczenia pielęgnacyjnego wskazana w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r.²⁰ NSA stoi na stanowisku, że „brak jest przesłanek uzasadniających zróżnicowanie sytuacji opiekunów osób niepełnosprawnych polegających na wyłączeniu w całości ich prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy mają oni ustalone prawo do jednego ze świadczeń wymienionych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r. i gdy świadczenie to jest niższe od świadczenia pielęgnacyjnego”²¹. Nie sposób nie dostrzec, że również ta wykładnia przeczy wyraźnemu literalnemu brzmieniu regulacji prawnej.

¹⁶ Por. np. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2020 r., II SA/OI 210/20, LEX nr 3032373, w którym Sąd przyjął, że „posiadanie uprawnienia do emerytury nie stanowi przeszkody do ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, a jedynie uzasadnia przyznanie go w wysokości pomniejszonej o tę emeryturę, przy czym chodzi o emeryturę faktycznie otrzymywaną, czyli w tzw. wysokości netto – pomniejszonej o zaliczkę na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składkę na ubezpieczenie zdrowotne” oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 listopada 2020 r., III SA/Kr 746/20, LEX nr 3081074.

¹⁷ Tak m.in. WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 14 października 2020 r., II SA/Bd 787/20, LEX nr 3081446.

¹⁸ Por. m.in. wyroki: WSA w Olsztynie z dnia 19 stycznia 2021 r., II SA/OI 874/20, LEX nr 3115094, WSA w Gdańsku z dnia 25 marca 2021 r., III SA/Gd 1204/20, LEX nr 3175999.

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 504.

²⁰ Por. wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2020 r., I OSK 1983/20, LEX nr 3101140.

²¹ Tak NSA m.in. w wyroku z dnia 30 sierpnia 2022 r., I OSK 1973/21, LEX nr 2305140.

5. PODSUMOWANIE

Przedstawione wyżej kwestie nie obrazują pełnej skali problemów interpretacyjnych związanych z regulacją prawną prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Na jej przedstawienie nie pozwalają ramy niniejszego opracowania. Jednakże już powyższe przykłady wyraźnie wskazują, że prawotwórstwo sędziowskie w sprawach o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego odgrywa olbrzymią rolę, której nie sposób bagatelizować. Ustawodawca, chcąc zapewnić wsparcie osobom niepełnosprawnym, zaproponował ich opiekunom świadczenie pielęgnacyjne, które ma stanowić rekompensatę za rezygnację z zatrudnienia i stanowi realizację konstytucyjnej zasady wsparcia dla rodzin osób niepełnosprawnych. Aktualna regulacja prawna jest jednak niejasna, co prowadzi z jednej strony do licznych nadużyć, a z drugiej strony w wielu przypadkach uniemożliwia uzyskanie świadczenia przez osoby faktycznie sprawujące opiekę. Niezbędne wydaje się podjęcie przez ustawodawcę inicjatywy w kierunku zmiany regulacji, z uwzględnieniem dotychczas wypracowanych stanowisk sądów administracyjnych.

BIBLIOGRAFIA

- Chłudziński, Bartłomiej. 2021. W *Świadczenia rodzinne. Komentarz*. Red. Piotr Rączka. Warszawa: LEXel.
- Dąbek, Dorota. 2010. *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Małysa-Sulińska, Katarzyna. 2015. W *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*. Red. Katarzyna Małysa-Sulińska. Warszawa: LEX/el.
- Rogacka-Łukasik, Anna. 2022. „Wybrane instrumenty wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów w świetle najnowszych zmian”. *Studia Prawnicze KUL* 2(90): 71–96.