



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Marcin Wiącek

III.7064.45.2022.JA

Naczelny Sąd Administracyjny
Izba Ogólnoadministracyjna
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329) - dalej p.p.s.a. w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wnoszę o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego:

Czy podstawę do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu niepodjęcia lub rezygnowania 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, przez osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.) – dalej u.o.ś.r. stanowi wyłącznie legitymowanie się przez rodziców osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki (art. 17 ust. 1a u.o.ś.r.), współmałżonka osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r.) orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności czy też

dopuszczalne jest przyznanie, osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.), prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu niepodejmowania lub rezygnowania 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 w sytuacjach, gdy rodzice osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki (art. 17 ust. 1a u.o.ś.r.), współmałżonek osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r.) nie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale z przyczyn obiektywnych nie mogą sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia?

UZASADNIENIE

1. Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 pkt 1-3 u.o.ś.r. 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. W art. 17 ust. 1 pkt 4 u.o.ś.r. ustawodawca określił, iż prawo do świadczenia przysługuje innym osobom, na których zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego - dalej K.r.o. 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.

Do grupy innych osób, na których zgodnie z przepisami K.r.o. ciąży obowiązek alimentacyjny, ma zastosowanie art. 17 ust. 1a u.o.ś.r., w myśl którego świadczenie pielęgnacyjne przysługuje wówczas, 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.

W art. 17 ust. 5 u.o.ś.r. zostały wskazane przesłanki negatywne, w przypadku zaistnienia których świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje. W odniesieniu do osoby wymagającej opieki wskazano, iż taką przesłanką jest pozostawanie w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r.).

Ustalanie uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego odbywa się w oparciu o powołane wyżej przepisy u.o.ś.r. i jest ściśle skorelowane z obciążeniem opiekuna względem osoby z niepełnosprawnością obowiązkiem alimentacyjnym z zachowaniem kolejności alimentacji określonej w K.r.o.

Przepis art. 128 K.r.o. określa pojęcie obowiązku alimentacyjnego w ten sposób, że jest to obowiązek dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania. Wypełnianie tego obowiązku może polegać też na osobistych staraniach zobowiązanego względem osoby z niepełnosprawnością. W orzecznictwie dopuszcza się wyjątkowo wykonanie obowiązku alimentacyjnego w taki sposób wobec innego uprawnionego niż małoletnie dziecko poprzez stosowanie *per analogiam* przepisu art. 135 § 2 K.r.o. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2000 r. sygn. akt III CKN 1412/00, LEX nr 1211023). Obowiązek ten ma charakter wzajemny w tym sensie, że krewni w linii prostej, rodzeństwo, powinowaci w linii prostej pierwszego stopnia są wobec siebie zobowiązani do alimentacji, a jednocześnie uprawnieni, przy czym aktualizacja uprawnienia do żądania świadczeń alimentacyjnych następuje w przypadku spełnienia się przesłanek wskazanych w ustawie, tj. potrzeba zaspokojenia usprawiedliwionych potrzeb, których uprawniony samodzielnie nie może zaspokoić (z zastrzeżeniem istnienia dodatkowej przesłanki w przypadku obowiązku alimentacyjnego między powinowatymi).

Kolejność obowiązku alimentacyjnego wyznacza art. 129 K.r.o., który stanowi w § 1, że obciąża on zstępnych przed wstępnymi, a wstępnych przed rodzeństwem; jeżeli jest kilku zstępnych lub wstępnych - obciąża bliższych stopniem przed dalszymi. Z § 2 art. 129 K.r.o. wynika, iż krewnych w tym samym stopniu obowiązek alimentacyjny obciąża w częściach odpowiadających ich możliwościom zarobkowym i majątkowym. Obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w bliższej kolejności wyprzedza obowiązek zobowiązanego w dalszej kolejności i dopóki jest on w stanie spełniać ten obowiązek, to obowiązek zobowiązanych w dalszej kolejności nie powstaje.

Natomiast z przepisu art. 23 K.r.o. wynika, że małżonkowie mają w małżeństwie równe nie tylko prawa, ale także obowiązki, a ponadto, są obowiązani do wspólnego pożycia, do wzajemnej pomocy i wierności oraz do współdziałania dla dobra rodziny, którą przez swój związek założyli. Współdziałanie dla dobra rodziny to obowiązek o charakterze alimentacyjnym. Oznacza on zaangażowanie małżonka w działania współmałżonka oraz udzielanie mu wsparcia - emocjonalnego, organizacyjnego, fizycznego - w każdej sytuacji. Konkretyzacja tego obowiązku znajduje się w przepisach art. 27 - 29 K.r.o. (por. M. Fras [w:] Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz, red. M. Habdas, Warszawa 2021, art. 23). Obowiązek wynikający z art. 27 K.r.o. ma charakter alimentacyjny i odpowiada on definicji wynikającej z art. 128 K.r.o. Obowiązek alimentacyjny małżonka (w stosunku do współmałżonka) wyprzedza obowiązek alimentacyjny krewnych i innych osób, o których mowa w Tytule II „Pokrewieństwo i powinowactwo”, co wynika nie tylko z usytuowania przepisów, ale z ich treści, przy czym obowiązek alimentacyjny małżonka wyprzedza obowiązek alimentacyjny krewnych nawet w sytuacji, gdy małżonkowie są w separacji lub po rozwodzie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 2022 r. sygn. akt I OSK 997/21, LEX nr 3306789).

W związku z powołanymi wyżej normami K.r.o. pozostaje przepis art. 132 K.r.o., który określa zasady aktualizowania się obowiązku alimentacyjnego po stronie zobowiązanego w dalszej kolejności. Wskazuje on, że 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. Subsydiarność obowiązku alimentacyjnego zobowiązanych w dalszej kolejności oznacza, że zobowiązani ci mają obowiązek przyczyniać się do utrzymania uprawnionego w takim zakresie, w jakim nie są w stanie tego czynić osoby zobowiązane w bliższej kolejności z uwzględnieniem sytuacji życiowej i materialnej zobowiązanych (por. wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 12 marca 2014 r. sygn. akt VI RCa 351/13, LEX nr 1893212 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 1971 r. sygn. akt III CRN 187/71, LEX nr 6961).

2. W pierwszej kolejności wymaga ustalenia, czy sformułowany w petitum wniosek Rzecznika spełnia warunki, o których mowa w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., to jest, czy wykładnia przepisów art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 1a u.o.ś.r. i art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r. dotyczących dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego osób innych (tj. innych niż: matka, ojciec, opiekun faktyczny dziecka, osoba będąca rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej), na których zgodnie z przepisami K.r.o. ciąży obowiązek alimentacyjny

względem podopiecznego, sprawujących faktycznie opiekę nad osobą z niepełnosprawnością w sytuacji, gdy osoby zobowiązane do alimentacji w bliższej kolejności z przyczyn obiektywnych nie są w stanie sprawować opieki, wywołało rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2007 r. sygn. akt II GPS 1/07, ONSAiWSA 2008, nr 1, poz. 6; postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lutego 2014 r. sygn. akt II FPS 10/13, LEX 1418678).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich na tak sformułowane pytanie należy dać odpowiedź twierdzącą. Naczelny Sąd Administracyjny prezentuje zasadniczo rozbieżne stanowiska w odniesieniu do wykładni wskazanych przepisów prawnych, a rozbieżności te są trwałe, rzeczywiste i wydają się pogłębiać.

3. Według pierwszego stanowiska Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje, iż prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób innych (tj. innych niż: matka, ojciec, opiekun faktyczny dziecka, osoba będąca rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej), na których zgodnie z przepisami K.r.o. ciąży obowiązek alimentacyjny względem podopiecznego, powstaje nie tylko w sytuacji, gdy osoby zobowiązane do alimentacji w bliższym stopniu oraz współmałżonek osoby wymagającej wsparcia legitymują się orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale także wówczas, gdy osoby te z przyczyn obiektywnych nie są w stanie realnie sprawować opieki.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 maja 2020 r. sygn. akt I OSK 2831/19, LEX nr 2979060 uznał, że wykładnia językowa art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 1a u.o.ś.r. narusza konstytucyjną zasadę równości i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), a także godzi w konstytucyjne nakazy ochrony i opieki nad rodziną (art. 18 Konstytucji RP). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego formalistyczna wykładnia omawianych przepisów mogłaby doprowadzić do pozbawienia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jedynej osoby mogącej faktycznie sprawować opiekę nad osobą z niepełnosprawnością. Byłoby to 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. Dlatego Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że formalnego ograniczenia wynikającego z art. 17 ust. 1a u.o.ś.r. nie można stosować w sytuacji, gdy preferowany przez ustawodawcę opiekun z obiektywnych względów nie może realizować swych obowiązków, a obowiązki te realizuje inny krewny. Takie samo stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w wyrokach z dnia 14 grudnia 2018 r. sygn. akt I OSK 1939/18, LEX nr 2734662 oraz z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt I OSK 829/16, LEX nr 2348934.

Za słuszością tej linii orzeczniczej opowiedział się też Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 16 kwietnia 2020 r. sygn. akt I OSK 1115/19, LEX nr 3005585 i z dnia 25 stycznia 2021 r. sygn. akt I OSK 2161/20, LEX nr 3148608, w których potwierdził, że obiektywne przeszkody w sprawowaniu opieki przez osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą jej wymagającą, nawet jeśli te osoby nie mają ustalonego znacznego stopnia niepełnosprawności, mogą uzasadniać przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobie z dalszym stopniem pokrewieństwa, sprawującej faktyczną opiekę i zobowiązanej do alimentacji w dalszej kolejności.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2021 r. sygn. akt I OSK 817/21, publ. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5EDC5ECF55>, zaprezentował pogląd, że tak jak prawa do świadczenia pielęgnacyjnego nie może nabyć osoba obciążona obowiązkiem alimentacyjnym nad osobą wymagającą opieki, nie tylko taka, która jest dotknięta znacznym stopniem niepełnosprawności, lecz także taka, która nie jest w stanie uczynić zadość swojemu obowiązkowi lub od której uzyskanie wymaganego świadczenia jest obiektywnie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, tak pozostawanie przez osobę wymagającą opieki w związku małżeńskim nie tylko ze współmałżonkiem dotkniętym znacznym stopniem niepełnosprawności, lecz także takim, który nie jest w stanie sprawować efektywnie i realnie opieki (osobiście lub za pośrednictwem innych osób), powoduje, że przesłanka negatywna nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r. zostaje wyeliminowana. Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnił powyższe, wywodząc, że racją wyłączenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego dla osoby wymagającej opieki i pozostającej w związku małżeńskim jest przyjęte przez ustawodawcę założenie, że jeżeli współmałżonek osoby wymagającej opieki jest osobą zdolną do sprawowania tej opieki, to opieka ta powinna być sprawowana przez tego współmałżonka niezależnie od kwestii przysługiwania mu świadczeń rodzinnych z tego tytułu. Ustawodawca wyłącza jednak powyższą przesłankę negatywną, w sytuacji gdy współmałżonek sam jest osobą o znacznym stopniu niepełnosprawności. Pod tym względem unormowanie wynikające z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r. w zakresie przesłanki negatywnej znacznego stopnia niepełnosprawności osoby mającej sprawować opiekę jest treściowo zbliżone do art. 17 ust. 1 pkt 4 u.o.ś.r., jednak pełni inną funkcję. O ile to ostatnie wyłącza możliwość nabycia świadczenia pielęgnacyjnego przez osobę o znacznym stopniu niepełnosprawności, o tyle to pierwsze eliminuje przeszkodę do nabycia świadczenia pielęgnacyjnego przez niebędącą współmałżonkiem osobę, na której zgodnie z przepisami K.r.o. ciąży obowiązek alimentacyjny.

W tym samym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, iż wzajemna relacja treści przepisów art. 17 ust. 1 pkt 4 i art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r. wskazuje, że właściwa wykładnia ww. przepisów powinna prowadzić do wniosku, że art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r. wskazuje na pierwszeństwo współmałżonka w możliwości sprawowania bezpośredniej opieki, a w związku z tym ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne, nie

wyklucza jednak możliwości ubiegania się o to świadczenie osoby zobowiązanej alimentacyjnie na podstawie K.r.o., w dalszej kolejności, a tym samym nie dyskwalifikuje wniosku o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego takiej osoby, bez dokonania wszechstronnej oceny podstaw zgłoszonego żądania. Pierwszeństwo współmałżonka, ustalone w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r. wynika z uwzględnienia regulacji K.r.o. Niemniej jednak K.r.o. w art. 132 wyraźnie wskazuje, że obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności powstaje, 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. Systemowe odczytanie przepisu art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r. wskazuje, że możliwość ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne w pierwszej kolejności, co do zasady, przysługuje małżonkowi - chyba, że legitymuje się on orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Oznacza to, że w założeniu u.o.ś.r. pierwszym zobowiązanym do opieki, a w związku z tym uprawnionym do ubiegania się o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, jest współmałżonek - zdolny do sprawowania tej opieki. Założenie spójności systemowej przepisów pozwala na wniosek, że art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r. może być odczytywany tylko łącznie z założeniami K.r.o., a to z kolei prowadzi do konstatacji, że w przypadku wniosku o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego złożonego przez osobę, która nie jest w pierwszej kolejności obciążona obowiązkiem alimentacyjnym, badaniu musi podlegać możliwość spełniania tego obowiązku przez osoby zobowiązane w pierwszym rzędzie.

Wskazywane stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego pozostaje w zgodzie z wielokrotnie wyrażanym przez ten Sąd poglądem, iż przepisy u.o.ś.r. odnoszące się do dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego osób zobowiązanych do alimentacji względem osoby z niepełnosprawnością (w tym przepisy u.o.ś.r. wskazywane w petitum niniejszego wniosku) należy odczytywać przez pryzmat zasad i wartości wyrażonych w Konstytucji RP, z uwzględnieniem celu tych unormowań, którym jest przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które rzeczywiście sprawują opiekę nad bliskimi osobami z niepełnosprawnością i wymagającymi takiego wsparcia (np. wyroki z dnia 5 listopada 2015 r. sygn. akt I OSK 1062/14, LEX nr 1989805; z dnia 13 listopada 2015 r. sygn. akt I OSK 1286/14, LEX nr 1989822; z dnia 12 maja 2017 r. sygn. akt I OSK 328/16, LEX nr 2330170 oraz z dnia 14 grudnia 2018 r. sygn. akt I OSK 1939/18, LEX nr 2734662).

Wyżej przedstawione stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego o dopuszczalności przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego innym osobom niż: matka, ojciec, opiekun faktyczny dziecka, osoba będąca rodziną zastępczą spokrewnioną, obciążonych obowiązkiem alimentacyjnym względem podopiecznego, nie tylko w sytuacji, gdy osoby zobowiązane do alimentacji w bliższym stopniu oraz współmałżonek osoby z niepełnosprawnością legitymują się orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności,

ale także wówczas, gdy osoby te z przyczyn obiektywnych nie są w stanie realnie sprawować opieki, potwierdza stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowane w następujących orzeczeniach: z dnia 25 stycznia 2013 r. sygn. akt I OSK 1899/12, LEX nr 1360831; z dnia 13 lutego 2013 r. sygn. akt I OSK 1526/12, LEX nr 1356952; z dnia 18 listopada 2015 r. sygn. akt I OSK 1200/14, LEX nr 1989819; z dnia 6 listopada 2014 r. sygn. akt I OSK 251/14, LEX nr 1658509; z dnia 20 września 2013 r. sygn. akt I OSK 46/13, LEX nr 1609586; z dnia 13 listopada 2015 r. sygn. akt I OSK 1230/14, LEX nr 1989821; z dnia 25 stycznia 2021 r. sygn. akt I OSK 2103/20, LEX nr 3122811; z dnia 14 lipca 2021 r. sygn. akt I OSK 394/21, LEX nr 3243969. W wyrokach tych Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż sprawowanie opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim przez inną osobę nią małżonek, lecz obciążoną obowiązkiem alimentacyjnym, w szczególności przez dziecko niepełnosprawnego małżonka, nie wyłącza możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie sprawującej opiekę. Zapatrywanie to pozostaje aktualne także w sytuacji, gdy małżonek obowiązany do sprawowania opieki nad niepełnosprawnym współmałżonkiem sam nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale obiektywnie nie jest zdolny tego obowiązku wypełnić, a opiekę - niejako w zastępstwie małżonka - sprawuje osoba zobowiązana w dalszej kolejności do alimentacji na rzecz osoby wymagającej opieki.

4. Według drugiego stanowiska Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje, iż uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego osób innych (tj. innych niż: matka, ojciec, opiekun faktyczny dziecka, osoba będąca rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej), na których zgodnie z przepisami K.r.o. ciąży obowiązek alimentacyjny względem podopiecznego, powstaje tylko wtedy, gdy osoby zobowiązane do alimentacji w bliższym stopniu oraz współmałżonek osoby wymagającej wsparcia legitymują się orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 24 lutego 2021 r. sygn. akt I OSK 2392/20, LEX nr 3126564 i z dnia 17 czerwca 2021 r. sygn. akt I OSK 371/21, LEX nr 3214299 uznał, że osobom, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.o.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. Warunki wprowadzone w art. 17 ust. 1a u.o.ś.r. uzależniają prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od tego, czy są inne osoby spokrewnione w pierwszym stopniu, mogące sprawować opiekę. Osoby spokrewnione w pierwszym stopniu, jako zobowiązane na gruncie K.r.o. do alimentacji w pierwszej kolejności, wyprzedzają w prawie do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego osoby spokrewnione w stopniu dalszym, chyba że są małoletnie lub

legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Rezultaty wykładni językowej art. 17 ust. 1a u.o.ś.r. potwierdzają dyrektywy systemowe i celowościowe. Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje osobom podejmującym faktyczną i osobistą opiekę, wobec czego w tym przypadku ustawodawca uzależnił prawo do niego dla osób spokrewnionych w dalszym stopniu od tego, czy osoby spokrewnione w pierwszym stopniu legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Niepełnosprawność jest niewątpliwie okolicznością mogącą wyłączać możliwość sprawowania opieki nad inną osobą niepełnosprawną, co czyni tę przesłankę zbieżną z przesłanką z art. 132 K.r.o. dotyczącą sytuacji, gdy osoba zobowiązana nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi (dostarczania środków utrzymania). Stopień orzeczonej niepełnosprawności osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu, jako kryterium „przesunięcia” uprawnienia do świadczenia na osoby spokrewnione w stopniu dalszym, stanowi kryterium zobiektywizowane, a jednocześnie w sposób rzeczowy związane z możliwością sprawowania osobistej opieki nad osobą tego wymagającą.

W tym samym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, iż przeciwko przyjętemu rozwiązaniu nie przemawiają też względy celowościowe i aksjologiczne, w tym względem na wartości i zasady konstytucyjne. Limitowanie dostępu do świadczenia w oparciu o kryteria zobiektywizowane nie może zostać uznane za naruszenie zasady równości i sprawiedliwości społecznej. Zapewniają one dostęp do świadczenia wszystkim osobom będącym w takiej samej sytuacji faktycznej, kryteria te nie mają także charakteru dyskryminującego i nie są niemożliwe do spełnienia, udzielanie świadczenia nie jest oparte o uznanie organu. Przepis art. 18 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji odnoszą się do obowiązków Państwa wobec rodziny, w tym obowiązku szczególnej pomocy rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Świadczenie pielęgnacyjne jest niewątpliwie instrumentem wspierania rodzin będących w takiej sytuacji ze względu na konieczność opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Obowiązek wsparcia rodziny jako wspólnoty nie oznacza jednak obowiązku wspierania każdego z jej członków w taki sam sposób. Dla charakteru uprawnień wynikających z art. 71 Konstytucji nie bez znaczenia jest, że zgodnie z art. 81 Konstytucji, praw określonych w tym przepisie można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Również prawo podmiotowe rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, o jakim mowa w art. 71 ust. 1 zd. drugie Konstytucji, może być dochodzone tylko w granicach określonych w ustawie. Regulacja ustawowa nie jest pod tym względem przeciwna wobec konstytucyjnych zadań Państwa wobec rodzin. Błędne jest stanowisko, że wykluczenie wnuka z kręgu osób upoważnionych do świadczenia, gdy członkowie rodziny spokrewnieni w pierwszym stopniu nie mogą wykonywać opieki z innych powodów, niż stwierdzona orzeczeniem niepełnosprawność w stopniu znacznym, narusza standardy Konstytucji. Co do zasady wnuk nie został wykluczony, ustawowo natomiast wprowadzono kryteria warunkujące uzyskanie

świadczenia, odnoszące się przy tym nie personalnie do osoby spokrewnionej w dalszej linii, lecz do stanu rodziny jako całości, co dodatkowo przemawia za tezą, że nie można w sposób oczywisty przypisać regulacji ustawowej naruszenia art. 71 ust. 1 Konstytucji. To właśnie sytuacja rodziny jako całości, związana z jej wielkością lub stanem zdrowia kolejnych jej członków, uzasadnia udzielanie pomocy.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 2021 r. sygn. akt I OSK 575/21, LEX nr 3244415 wskazał, iż przepis art. 17 ust. 5 pkt 2 u.o.ś.r. stanowi wyjątek, którego nie można poddawać rozszerzającej wykładni, skoro wyjątek ten wynika z nadania przez ustawodawcę szczególnego charakteru istniejącym między małżonkami relacjom i więzom prawnym. Uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego dla krewnych podopiecznego przysługuje zatem dopiero wówczas, gdy małżonek osoby wymagającej opieki jest niepełnosprawny w stopniu znacznym, przez co nie jest możliwe wypełnianie przez niego ustawowego obowiązku alimentacyjnego w sposób właściwy dla okoliczności faktycznych sprawy. Podkreślić przy tym należy, że realizacja tego obowiązku może przybrać formę świadczeń osobistych, sprawowania opieki lub też może mieć wymiar finansowy, sfinansowania osoby, która w miejsce małżonka (i w ramach jego obowiązku alimentacyjnego) będzie sprawować opiekę nad niepełnosprawnym współmałżonkiem.

W tym samym orzeczeniu Sąd wskazał, iż przepis art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r. pod względem językowym nie jest wewnątrznie sprzeczny, niespójny i w konsekwencji pozwala na ustalenie uregulowanej nim reguły. Obowiązek alimentacyjny małżonka (w stosunku do współmałżonka) wyprzedza obowiązek alimentacyjny krewnych i innych, o których mowa w Tytule II „Pokrewieństwo i powinowactwo”, co wynika nie tylko z usytuowania przepisów, ale z ich treści, przy czym obowiązek alimentacyjny małżonka wyprzedza obowiązek alimentacyjny krewnych nawet w sytuacji, gdy małżonkowie są w separacji lub po rozwodzie (zob. art. 130, art. 60 § 1-3, art. 23 i art. 27 K.r.o.). Skoro na gruncie K.r.o. relacje między małżonkami i wzajemne ich obowiązki względem siebie poprzedzają obowiązki alimentacyjne zstępnych i innych osób zobowiązanych do alimentacji, to nie można uznać, że regulacja literalnie przyjęta w odniesieniu do świadczenia pielęgnacyjnego narusza kontekst systemowy. Wykładnia językowa art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r. pozwala stwierdzić, że ustawodawca uznał za konieczne, aby ocena czy małżonek nie jest w stanie wypełnić we właściwy sposób obowiązku opieki względem współmałżonka z uwagi na swój stan zdrowia, rozstrzygana była orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności. Ani organ, ani sąd nie mają bowiem wiadomości specjalnych, które pozwoliłyby w pełni wyważyć, czy stan zdrowia danej osoby zobowiązanej do alimentacji rzeczywiście uniemożliwia sprawowanie opieki. Rygoryzm spornego przepisu, którego brzmienie jest jednoznaczne w swej treści, odpowiada celom ustawy.

Niewłaściwa jest wykładnia, prowadząca do rozszerzenia ustawowego prawa do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby wymienione w art. 17 ust. 1 u.o.ś.r. ze względu na sprawowanie opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim o sytuację, w której współmałżonek takiej osoby nie musi legitymować się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, a ustalenia w zakresie zdolności małżonka do sprawowania opieki nad niepełnosprawną osobą ma czynić samodzielnie organ, który wydaje decyzję w przedmiocie świadczenia pielęgnacyjnego. Przepis art. 17 ust. 5 pkt 2 u.o.ś.r. stanowi wyjątek, którego nie można poddawać rozszerzającej wykładni, skoro wyjątek ten wynika z nadania przez ustawodawcę szczególnego charakteru istniejącym między małżonkami relacjom i więzom prawnym.

W przekonaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego, pozostawanie osoby niepełnosprawnej wymagającej opieki w związku małżeńskim, gdy małżonek nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, wyklucza - co do zasady - z kręgu uprawnionych do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego krewnych zobowiązanych do świadczenia alimentacyjnego w dalszej kolejności po małżonku. Ustawodawca w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r. wyraźnie wskazał bowiem, że zobowiązanym do opieki nad małżonkiem w pierwszej kolejności jest jego współmałżonek, chyba że sam jest niepełnosprawny w stopniu znacznym. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zastosowanie podejścia wykładni kompleksowej prowadzi do konkluzji, iż zastosowane dyrektywy systemowe i celowościowe potwierdzają rezultat wykładni językowej. Świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że jej małżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Powyższy pogląd, dotyczący wykładni art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r. został wyrażony także w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 2022 r. sygn. akt I OSK 997/21, LEX nr 3306789; z dnia 26 października 2021 r. sygn. akt I OSK 700/21, LEX nr 3253505; z dnia 19 maja 2021 r. sygn. akt I OSK 229/21, LEX nr 3206339; z dnia 24 lutego 2021 r. sygn. akt I OSK 2391/20, LEX nr 3144625; z dnia 24 lutego 2021 r. sygn. akt I OSK 2422/20, LEX nr 3179375; z dnia 23 stycznia 2020 r. sygn. akt I OSK 2462/19, LEX nr 2798595; z dnia 20 stycznia 2016 r. sygn. akt I OSK 3283/14, publ. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/000094E098>.

5. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, za poddaniem przedstawionych wyżej rozbieżności w wykładni prawa istniejących w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, rozstrzygnięciu przez powiększony skład tego Sądu, przemawia potrzeba ochrony praw i wolności obywatelskich.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wydanie uchwały rozstrzygającej przedstawione zagadnienie prawne usunie stan rozbieżności w wykładni przepisów art. 17

ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 1a u.o.ś.r. i art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r. dotyczących dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego osób innych (tj. innych niż: matka, ojciec, opiekun faktyczny dziecka, osoba będąca rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej), na których zgodnie z przepisami K.r.o. ciąży obowiązek alimentacyjny względem podopiecznego, sprawujących faktycznie opiekę nad osobą z niepełnosprawnością w sytuacji, gdy osoby zobowiązane do alimentacji w bliższej kolejności z przyczyn obiektywnych nie są w stanie sprawować opieki. Odpowiedź na przedstawione zagadnienie pozwoli także ujednolicić orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych oraz organów administracji w tym zakresie. Istniejąca możliwość powołania się przez sądy administracyjne jak i organy administracji na dwie różne interpretacje przepisów, znajdujące oparcie w rozbieżnym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, powoduje, że obywatele nie mogą podejmować istotnej decyzji życiowej, polegającej na rezygnacji z zatrudnienia ze względu na konieczność sprawowania opieki nad bliskim członkiem rodziny, w zaufaniu do państwa i stanowionego prawa.

W ocenie Rzecznika, istniejące rozbieżności należałoby rozstrzygnąć opowiadając się za dopuszczalnością przyznania prawa do świadczenia osobom innym niż: matka, ojciec, opiekun faktyczny dziecka, osoba będąca rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, na których zgodnie z przepisami K.r.o. ciąży obowiązek alimentacyjny względem podopiecznego, nie tylko w sytuacji, gdy osoby zobowiązane do alimentacji w bliższym stopniu oraz współmałżonek osoby wymagającej wsparcia legitymują się orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale także wówczas, gdy osoby te z przyczyn obiektywnych nie są w stanie realnie sprawować opieki. Konsekwencją przyjęcia powyższego stanowiska byłoby uznanie, iż legitymowanie się przez rodziców osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki (art. 17 ust. 1a u.o.ś.r.), współmałżonka osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r.) orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności nie stanowi wyłącznej przesłanki do ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.o.ś.r.

Dlatego też na aprobatę zasługuje argumentacja przedstawiona m.in. w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2020 r. sygn. akt I OSK 2831/19 oraz z dnia 10 grudnia 2021 r. sygn. akt I OSK 817/21. Nie do pogodzenia bowiem z elementarnym poczuciem sprawiedliwości, a normatywnie - z zasadami państwa prawa wyrażonymi w art. 2 Konstytucji RP i prawem do zabezpieczenia społecznego wynikającym z art. 67 ust. 2 Konstytucji RP jest sytuacja, w której zobowiązany do alimentacji opiekun osoby z niepełnosprawnością, pomimo faktycznego sprawowania opieki nad bliskim członkiem rodziny pozostaje poza zasięgiem wsparcia państwa.

W świetle art. 67 ust. 2 Konstytucji RP obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że zabezpieczenie społeczne współcześnie musi być pojmowane jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy czy doznali ograniczenia tej zdolności albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 1996 r. sygn. akt K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49). Celem regulacji konstytucyjnej prawa do zabezpieczenia społecznego jest więc stworzenie instrumentarium służącego zaspokajaniu niezbędnych potrzeb obywateli, a regulacja ustawowa realizująca ten cel powinna gwarantować efektywną pomoc dla obywatela.

Natomiast wynikająca z art. 2 Konstytucji RP sprawiedliwość społeczna jest definiowana jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli, a także podkreśla się, że sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r. sygn. akt K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zasada sprawiedliwości społecznej nie ma jednorodnego charakteru. Niewątpliwie wiążą się z nią m.in. równość praw, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1997 r. sygn. akt K 21/95, OTK 1997, nr 1, poz. 7; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r. sygn. akt K 5/99, OTK 1999, nr 5, poz. 100; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2013 r. sygn. akt P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 listopada 2014 r. sygn. akt SK 7/11 uznał, że: „zasadniczym celem świadczenia pielęgnacyjnego jest częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku lub niepełnosprawnej osobie dorosłej (zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o świadczeniach, druk sejmowy nr 1555/IV kadencja). Podmiotem prawa do tego świadczenia jest osoba (zdolna do pracy), rezygnująca z zatrudnienia w celu sprawowania osobistej opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, której ma ono częściowo rekompensować utracony zarobek. Na kompensacyjną funkcję świadczenia pielęgnacyjnego wskazują także wypowiedzi przedstawicieli doktryny [...] oraz orzecznictwo sądów administracyjnych [...]. Podkreślić należy, że niezależnie od kompensacyjnej funkcji świadczenia pielęgnacyjnego, jego beneficjentem jest cała rodzina, w szczególności zaś jej niepełnosprawny członek mający zapewnioną opiekę osoby

najbliższej. [...] beneficjentem tego świadczenia jest cała rodzina, a realną korzyść odnosi z niego osoba niepełnosprawna, która ma w ten sposób zapewnioną możliwość stałej opieki bliskiej osoby i stałego z nią kontaktu. W istocie jest to świadczenie, które ma zabezpieczyć egzystencję osób niepełnosprawnych przez wspieranie tych, którzy opiekują się nimi”. Do podobnych wniosków doszedł Trybunał Konstytucyjny uzasadniając wyrok z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13, gdzie stwierdził: „oba świadczenia - specjalny zasiłek opiekuńczy i świadczenie pielęgnacyjne odgrywają podobną rolę do wspomnianego wcześniej zasiłku pielęgnacyjnego (art. 16 ust. 1 u.o.ś.r.). Ich celem jest przyznanie wsparcia finansowego w związku z koniecznością ponoszenia zwiększonych wydatków na utrzymanie członka rodziny, znajdującego się w określonej sytuacji faktycznej. Konstrukcja świadczeń określonych w art. 16a ust. 1 i art. 17 ust. 1 u.o.ś.r. nawiązuje do faktu rezygnacji bądź braku podjęcia pracy zarobkowej przez opiekuna osoby niepełnosprawnej. Świadczenia te mają zatem częściowo uzupełniać dochód utracony przez opiekuna decydującego się sprawować osobiście stałą lub długotrwałą opiekę nad osobą najbliższą, niezdolną do samodzielnej egzystencji. Stanowią zatem swego rodzaju finansową rekompensatę związaną z wyjściem opiekuna osoby niepełnosprawnej z rynku pracy. Nie znaczy to jednak, że można te przysporzenia traktować wprost jako swoiste wynagrodzenie faktu niepodjęcia bądź rezygnacji z wykonywania pracy zarobkowej przez opiekuna. Specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne są świadczeniami przyznawanymi opiekunom osób niepełnosprawnych w związku z rezygnacją przez te osoby z aktywności zawodowej. Są więc formą pomocy, która rekompensuje utracony zarobek opiekuna. Trzeba je jednak rozpatrywać również w odniesieniu do osoby wymagającej opieki, która staje się pośrednim beneficjentem tych świadczeń. Celem obu wspomnianych świadczeń opiekuńczych jest więc w ogólniejszym wymiarze - częściowe uzupełnienie środków finansowych rodziny, która ponosi dodatkowe koszty związane z opieką nad osobami najbliższymi”.

Trybunał wielokrotnie podkreślał, iż „nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji RP gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Obowiązek ten musi być natomiast rozumiany jako nakaz urzeczywistnienia poprzez regulacje ustawowe treści prawa konstytucyjnego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniło istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa, które mogą w pewnym zakresie pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych. W tym właśnie sensie uzasadnione jest w pełni twierdzenie, że ochrona praw socjalnych, których w myśl art. 81 Konstytucji RP można dochodzić tylko w granicach określonych w ustawie, przejawiać się powinna w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które stanowią będą optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego. Nie ulega też żadnej wątpliwości, że bez

względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą hamować dążenie do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb socjalnych, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2000 r. sygn. akt SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; z dnia 11 grudnia 2006 r. sygn. akt SK 15/16, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170)” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2014 r. sygn. akt P 33/13).

W świetle powyższego, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, skoro krewny zobowiązany do alimentacji opiekuje się członkiem najbliższej rodziny i z własnej woli wywiązuje się ze swych obowiązków moralnych względem niepełnosprawnego krewnego, to taka sytuacja zasługuje na wsparcie ze strony państwa w postaci uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Rzecznik podziela wyrażony w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego pogląd, że przepisy art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 1a u.o.ś.r. należy odczytywać przez pryzmat zasad i wartości wyrażonych w Konstytucji RP, z uwzględnieniem celu tych unormowań, którym jest przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które rzeczywiście sprawują opiekę nad bliskimi osobami niepełnosprawnymi i wymagającymi takiego wsparcia. W orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2015 r. sygn. akt I OSK 1286/14, LEX nr 1989822) akceptowane jest następujące rozumienie pojęcia wykładnia prokonstytucyjna: „Artykuł 2 ustawy zasadniczej stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasadę tę spełniają w szczególności sądy, których obowiązkiem jest przestrzeganie wyznaczonego przez Konstytucję porządku prawnego. Stosownie bowiem do Konstytucji, jej przepisy stosuje się bezpośrednio, co oznacza, że sądy posiadają środki do zgodnego z Konstytucją rozstrzygnięcia sprawy. Do środków tych należy wykładnia rozszerzająca, oparta na założeniu racjonalnego ustawodawcy, w której dopuszczalne jest odstępstwo od tej racjonalności w sytuacji, gdy istnieją ważniejsze, niż literalne pojmowanie normy, zasady i wartości. Toteż kierując się wyrażoną w art. 178 ust. 1 i art. 8 Konstytucji RP zasadą podległości sędziów Konstytucji rozumianą w ten sposób, że interpretując przepisy ustaw sędziowie zobowiązani są wziąć pod uwagę nie tylko ich literalną treść, ale też przepisy ustawy zasadniczej, a w sytuacji w której wykładnia ustawy nie daje jednoznacznego rezultatu należy wybrać taką wykładnię, która w sposób najpełniejszy umożliwia realizację norm i wartości konstytucyjnych (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2006 r. sygn. akt I KZP 14/00, Wokanda 2000 Nr 9, poz. 16)”.

Wykładnia art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 1a u.o.ś.r. uwzględniająca wskazane zasady konstytucyjne ma oparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku

z dnia 15 listopada 2006 r. sygn. akt P 23/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 151 Trybunał stwierdził, że: „Choć zasiłek stały nominalnie przysługiwał opiekunowi, to korzyść czerpał z niego podopieczny, który dzięki zasiłkowi miał zapewnioną opiekę osoby bliskiej. Takie rozwiązanie było też korzystne dla państwa, które zapewniając osobie potrzebującej pomocy opiekę członka rodziny, nie musiało organizować tejże opieki w innych formach. Skoro członek najbliższej rodziny wywiązuje się ze swych obowiązków wobec chorego krewnego, a wymaga to od niego rezygnacji z zarobkowania, to powinien w tych działaniach otrzymać odpowiednie wsparcie państwa. Przyznanie tylko rodzicom naturalnym prawa do zasiłku stałego narusza konstytucyjną zasadę równości, a także zasadę sprawiedliwości społecznej (pojmowaną nie w aspekcie socjalno-ekonomicznym), lecz odnoszoną również do społecznego poczucia sprawiedliwości, które w demokratycznym państwie prawnym nie powinno być przez ustawodawcę ignorowane (art. 2 Konstytucji)”. Trybunał Konstytucyjny uznał, że taka regulacja godzi też w konstytucyjne nakazy ochrony rodziny i opieki nad rodziną w ogólności (art. 18 Konstytucji) oraz szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 Konstytucji). Trzeba mieć na uwadze, że świadczenie pielęgnacyjne zastąpiło zasiłek stały przewidziany w ustawie o pomocy społecznej z 1990 r. Podobne wnioski można wywieść z wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2008 r. sygn. akt P 27/2007, OTK-A 2008/6/107 oraz z dnia 22 lipca 2008 r. sygn. akt P 41/2007, OTK-A 2008/6/109.

Orzecznictwo sądownoadministracyjne na gruncie wykładni funkcjonalnej i systemowej wskazanych wyżej przepisów u.o.ś.r. z racji występowania różnych sytuacji i stanów faktycznych wypracowało pogląd, że mając na uwadze uregulowanie art. 132 K.r.o. oraz zasady konstytucyjne art. 2, art. 18, art. 71 ust. 1 Konstytucji RP, ograniczenia wynikające z art. 17 ust. 1a u.o.ś.r. mogą doznać odstępstwa, gdy osoba uznana przez ustawodawcę w ujęciu ust. 1a za posiadającego legitymację materialną do prawa do świadczenia pielęgnacyjnego nie jest w stanie sprawować opieki (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt I OSK 829/16 oraz z dnia 12 maja 2017 r. sygn. akt I OSK 328/16).

Uwzględniając powyższe rozważania, a w szczególności uregulowania Konstytucji RP za nieuzasadnioną należy uznać wykładnię przepisów u.o.ś.r., która powoduje ograniczenie dostępności do świadczenia pielęgnacyjnego osób realizujących moralny i prawny obowiązek względem niepełnosprawnego członka rodziny, w sytuacji, gdy prawidłowo sprawują one faktyczną, codzienną opiekę.

Dlatego Rzecznik podziela stanowisko wyrażone przez Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2021 r. sygn. akt I OSK 817/21, w którym Sąd odrzucił odmienną linię orzecniczą dotyczącą wykładni art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r. W orzeczeniu tym Naczelnny Sąd Administracyjny wskazał, iż nie

znajduje uzasadnienia stanowisko, zgodnie z którym niekwestionowany obowiązek opieki nad niepełnosprawnym małżonkiem wynikający z obowiązków alimentacyjnych małżonka ulega zniesieniu wyłącznie wtedy, gdy oboje małżonkowie są niepełnosprawni w stopniu znacznym, bowiem wyklucza to dopełnienie przez nich obowiązku wzajemnej opieki z uwagi na stan zdrowia i niedołążność. Wykładnia ta, oparta na literalnym odczytaniu treści art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r. narusza kontekst systemowy przyjmując, że tylko i wyłącznie kwestia sformalizowanego potwierdzenia określonego stopnia złego stanu zdrowia, wyklucza dopełnienie przez małżonków obowiązku wzajemnej opieki z uwagi na stan zdrowia i niedołążność. Wykładnia ta koncentrująca się na wynikających z zawarcia małżeństwa obowiązkach małżonków wzajemnego wsparcia i pomocy, wyprzedzających obowiązek alimentacyjny krewnych, opiera się na założeniu, że niewykonalność obowiązku prawnego może mieć miejsce i być uzasadniona tylko w sytuacjach określonych przez prawo, nie uwzględnia natomiast eksponowanej na gruncie przepisów całego systemu prawnego (m.in. na gruncie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji Dz. U. z 2022 r. poz. 479 - art. 33 pkt 5; Kodeksu postępowania administracyjnego - art. 156 § 1 pkt 5; Kodeksu cywilnego - art. 475 § 1) kategorii niewykonalności faktycznej obowiązku, która ma miejsce wtedy, gdy zachodzi trwała niemożność wykonania obowiązku z pozaprawnych przyczyn obiektywnych o charakterze nieusuwalnym. Nie można zatem podzielić stanowiska, że wykładnia taka uwzględnia kontekst systemowy. Brak również podstaw do zaakceptowania stanowiska, że rygoryzm art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r. odpowiada celom ustawy. Cele przyznania świadczenia pielęgnacyjnego nie są trudne do odkodowania i wynikają z art. 17 ust. 1 u.o.ś.r., z którego wynika, że ma ono służyć jako pomoc finansowa osobom, które 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. Rygoryzm art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r. nie odpowiada tym celom ustawy. Konkretność i jasność ograniczenia przez ustawodawcę sfery swobody decyzyjnej organu nie jest argumentem wskazującym na spełnianie przez literalne brzmienie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r. celów ustawy. Teza, zgodnie z którą konstruowanie przez ustawodawcę przesłanek ograniczających mieszczącą się w granicach prawa elastyczność decyzyjną organu, miałyby sprzyjać zachowaniu równości i transparentności w udzielaniu świadczeń ze środków publicznych, jest trudna do zaakceptowania. Właśnie w sprawach szeroko rozumianej pomocy społecznej i zabezpieczenia społecznego, gdzie mnogość i różnorodność stanów faktycznych z istoty rzeczy nie może być przewidziana przez ustawodawcę, uzasadnione jest posługiwanie się takimi konstrukcjami prawa administracyjnego, jak konstrukcja pojęć nieoznaczonych, czy

uznania administracyjnego, aby zachować standardy równości wobec prawa, z których wynika m.in. wymóg, aby prawo nie zawierało w swej treści rozróżnień faworyzujących bądź dyskryminujących pewne grupy obywateli. O ile sama konstrukcja limitowania dostępu do świadczenia w oparciu o kryteria zobiektywizowane nie może być traktowana jako wyraz naruszenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej, to niewątpliwie zagrożenia takiego nie wyklucza. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego literalnie odczytywane zobiektywizowane kryterium limitowania dostępu do świadczenia, jakim jest kryterium sformalizowanego potwierdzenia określonego stopnia złego stanu zdrowia, narusza obydwie wskazane wyżej zasady i ma charakter dyskryminujący.

Trzeba podkreślić, że celem u.o.ś.r. jest realizacja polityki społecznej i gospodarczej uwzględniającej dobro rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Każdy z zapisów znajdujących się w tym akcie prawnym musi pozostawać w zgodzie z jego funkcją. Wyłączenie z kręgu uprawnionych do uzyskania wsparcia opiekuna osoby z niepełnosprawnością tylko dlatego, że żyje osoba zobowiązana w bliższej kolejności do alimentacji nielegitymująca się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności bez uwzględnienia zróżnicowanych okoliczności faktycznych konkretnych spraw, pozostaje w sprzeczności z aksjologiczną racjonalnością ustawodawcy. Z domniemania racjonalności orzecznictwo i doktryna wyprowadzają cały szereg bardziej szczegółowych reguł, takich jak założenie, że prawodawca nie stanowi norm sprzecznych, norm zawierających luki lub zbędnych, dąży do społecznie aprobowanych celów, liczy się z konsekwencjami empirycznymi podejmowanych decyzji. Niezasadne byłoby przeto przypisywanie racjonalnemu ustawodawcy, że pozbawia rodzinę ochrony wbrew zapisowi art. 18 Konstytucji RP, nie uwzględnia art. 67 ust. 2 Konstytucji RP stanowiącego, iż obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, a także, iż nie uwzględnia art. 69 Konstytucji RP, w świetle którego osobom z niepełnosprawnością władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji.

Zapewnianie osobom z niepełnosprawnością opieki najbliższych i zaspokajanie ich potrzeb emocjonalnych z jednoczesnym stworzeniem warunków materialnych umożliwiających zaspokojenie ich podstawowych potrzeb, w tym nauki i rehabilitacji, służy realizacji przez władze publiczne wynikającego z art. 69 Konstytucji RP obowiązku udzielania osobom z niepełnosprawnością pomocy w zabezpieczeniu egzystencji. Takie rozwiązanie jest również korzystne dla państwa, które zapewniając wsparcie materialne opiekunowi osoby z niepełnosprawnością, nie musi organizować tejże opieki w innych formach zawsze zdecydowanie wyższych kosztowo. Na ten aspekt świadczenia pielęgnacyjnego zwrócił uwagę również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 listopada 2014 r. sygn. akt SK 7/11 stwierdzając, że „celem regulacji konstytucyjnych odnoszących się do statusu rodziny jest nałożenie na państwo, a zwłaszcza na ustawodawcę,

obowiązku podejmowania takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę [...] zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom opieki najbliższych i zaspokojenie ich potrzeb emocjonalnych, z jednoczesnym stworzeniem warunków materialnych umożliwiających zaspokojenie ich podstawowych potrzeb, w tym rehabilitacji i nauki, to jednocześnie najlepszy sposób realizacji przez władze publiczne wynikającego z art. 69 Konstytucji RP obowiązku udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, komunikacji społecznej, a niekiedy także przysposobienia do pracy. Swoistą korzyść [...] odnosiliby także państwo, bo zapewniając skuteczną pomoc finansową rodzicom (opiekunom) niepełnosprawnego dziecka, nie musi organizować tej opieki w innych formach. Gdyby rodzina oddała niepełnosprawne dziecko do publicznego zakładu opiekuńczego, to państwo wydawałoby na jego utrzymanie kilkakrotnie większe kwoty od tych, które mogą trafić w formie wsparcia materialnego dla rodzin”.

Z uwagi również na powyższe warto wskazać na zapisy Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami sporządzonej w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169) - dalej KPON przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r., ratyfikowanej przez Polskę 6 września 2012 r. Celem KPON jest ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności przez osoby z niepełnosprawnościami na równi ze wszystkimi innymi obywatelami. Z treści art. 28 ust. 1 i ust. 2 lit. c KPON wynika, że Państwa Strony uznają prawo osób niepełnosprawnych do odpowiednich warunków życia ich samych i ich rodzin, włączając w to odpowiednie wyżywienie, odzież i mieszkanie oraz prawo do stałego polepszania warunków życia, i podejmą odpowiednie kroki w celu zagwarantowania i popierania realizacji tych praw bez dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność (ust. 1). Państwa Strony uznają prawo osób niepełnosprawnych do ochrony socjalnej i do korzystania z tego prawa bez dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz podejmą odpowiednie kroki w celu zagwarantowania i popierania realizacji tego prawa, włączając środki w celu zapewniania osobom niepełnosprawnym i ich rodzinom, żyjącym w ubóstwie, dostępu do pomocy państwa w pokrywaniu wydatków związanych z niepełnosprawnością, w tym wydatków na odpowiednie szkolenia, poradnictwo, pomoc finansową i tymczasową opiekę dającą wytchnienie stałym opiekunom (ust. 2 lit. c). Przepis art. 17 u.o.ś.r. regulujący przyznawanie świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej pozostaje w ścisłym związku z realizacją przywołanych założeń Konwencji.

Mając zatem na względzie, że rozstrzygnięcie przedstawionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich zagadnienia prawnego jest niezbędne dla ochrony praw jednostki uczestniczącej w postępowaniu o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, jak i zabezpieczenia praw osób z niepełnosprawnością, a wywołuje ono rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, niniejszy wniosek należy uznać za zasadny. Dlatego wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

7 odpisów pisma procesowego