

III.7064.119.2017

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

Skarżący:

XXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXX

reprezentowany przez:
adwokata XXXXXXXXXXXXXXXX

Organ administracji publicznej:

Samorządowe Kolegium Odwoławcze
XXXXXXXXXXXXXX

sygn. akt: I OSK 2763/17

PISMO PROCESOWE

RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Na podstawie art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 - dalej p.p.s.a.), w związku z art. 14 pkt 6 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958 ze zm.) **zgłaszam udział** Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu ze skargi kasacyjnej Pana xxxxxxxx xxxxxxxxxx od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2017 r. sygn. akt I SA/Wa 592/17 oddalającego skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w xxxxx z dnia

27 lutego 2017 r. nr KO-210/4103/73/17 utrzymującą w mocy decyzję wydaną z upoważnienia Wójta Gminy xxxxxxxx przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w xxxxxxxxxx z dnia 19 stycznia 2017 r. Nr GOPS.4622.1.2017 o odmowie przyznania Panu xxxxxx xxxxxxxx prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad matką, Panią xxxxxx xxxxxxxx.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wniesiona skarga kasacyjna posiada uzasadnione podstawy określone w art. 174 pkt 1 p.p.s.a., a w zaskarżonym wyroku Rzecznik przede wszystkim dostrzega naruszenie prawa materialnego mającego wpływ na wynik sprawy, tj.:

- art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1952 ze zm. - dalej u.o.ś.r.) poprzez błędną wykładnię polegającą na pominięciu prawnie uzasadnionych celów u.o.ś.r. oraz przyjęciu, że okoliczność pobierania przez Skarżącego zasiłku dla opiekuna stanowi kryterium negatywne do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, a w konsekwencji błędne uznanie, że sam fakt uzyskania i pobierania przez Skarżącego zasiłku dla opiekuna ma przesądzające znaczenie dla oceny wniosku o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego,
- art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b w zw. z art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. poprzez nieuwzględnienie normy prawnej określonej w art. 27 ust. 5 u.o.ś.r., co w konsekwencji:
 - skutkowało nieprzyjęciem, że w sytuacji Skarżącego nastąpił zbieg prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i zasiłku dla opiekuna implikujący prawo dokonania wyboru jednego ze świadczeń i przesądziło o braku prawa Skarżącego do świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi na pobieranie zasiłku dla opiekuna,
 - doprowadziło do błędnej konstatacji, że nie jest możliwe przyznanie Skarżącemu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na wniosek złożony w trakcie pobierania zasiłku dla opiekuna pomimo wyraźnego oświadczenia o rezygnacji z zasiłku dla opiekuna z dniem przyznania świadczenia pielęgnacyjnego i ostatecznie skutkowało załatwieniem sprawy w sposób kolidujący ze słusznym interesem Skarżącego.

Wskazując na powyższe, w oparciu o art. 188 p.p.s.a.,

wnoszę o

o uwzględnienie skargi kasacyjnej Pana xxxxx xxxxxxx od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2017 r. sygn. akt I SA/Wa 592/17, uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 19 stycznia 2017 r. nr GOPS.4622.1.217 działający z upoważnienia Wójta Gminy xxxxxxxxxxxx Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w xxxxxxxx odmówił, na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 4 u.o.ś.r. przyznania Panu xxxxxxxx xxxxxxxx świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad matką, Panią xxxxxxxxxxxx xxxxx. Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie organ I instancji wskazał, że matka Skarżącego legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności od roku 2008, a Jej niepełnosprawność powstała w wieku 71 lat. Odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13, który orzekł o niezgodności z Konstytucją RP przepisu art.17 ust. 1b u.o.ś.r. w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad dorosłymi osobami z niepełnosprawnościami ze względu na moment powstania niepełnosprawności, wskazano, iż Trybunał orzekł o niekonstytucyjności jedynie części normy wynikającej z art.17 ust.1b u.o.ś.r., czego skutkiem nie było jednak uchylenie tej normy, a zmiana należy w tym zakresie do ustawodawcy. W ocenie organu I instancji Skarżący nie spełniał wszystkich przesłanek warunkujących przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego.

Pan xxxxxxxx xxxxxxxxxxxx nie zgadzając się z wydanym rozstrzygnięciem wniósł odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w xxxxxxxx w którym domagał się przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Podkreślał, że na mocy wyroku Trybunału z dnia 21 października 2014 r. jest on uprawniony do uzyskania świadczenia, a świadczenie jest należne także wtedy, gdy niepełnosprawność osoby podlegającej opiece powstała w wieku dorosłym. Ponadto sytuacja prawna w jakiej się znalazł w wyniku niekonstytucyjnych rozwiązań ustawodawczych potwierdzonych m.in. wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2013 r. sygn. akt K 27/13, tj. pobieranie zasiłku dla opiekuna nie może wykluczać go z grona osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. Pan xxxxxxxx wskazał, iż występując z wnioskiem o świadczenie pielęgnacyjne ma świadomość, że nie może pobierać jednocześnie zasiłku dla opiekuna i świadczenia pielęgnacyjnego, dlatego chce skorzystać z prawa wyboru korzystniejszego świadczenia na podstawie art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. Złożył oświadczenie, że wyraża zgodę na uchylenie decyzji o przyznaniu zasiłku dla opiekuna z dnia 16 czerwca 2014 r. z dniem przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Na skutek odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze w xxxx decyzją z dnia 27 lutego 2017 r. nr KO-210/4103/73/17 utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy. Organ II instancji wskazał na prawidłowość rozstrzygnięcia organu I instancji podkreślając, że

organy administracji publicznej nie są władne do decydowania o tym, czy stosować przepisy zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny. Odnosząc się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. organ odwoławczy uznał skutkiem wyroku nie było uchylenie art. 17 ust. 1b u.o.ś.r., a skoro ustawodawca, któremu Trybunał zlecił poprawienie stanu prawnego, nie zmienił wskazanego przepisu, to jego zamierzoną wolą jest w istocie wyłączenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnością. Kolegium wskazało jednocześnie, że Skarżący od dnia 1 lipca 2013 r. jest świadczeniobiorcą zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w przepisach ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów z dnia 4 kwietnia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 567 ze zm.). W związku z powyższym Kolegium uznało, iż Skarżącemu nie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne.

Decyzję Kolegium Pan Xxxx xxxxxx zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wnosząc o uchylenie kwestionowanej decyzji oraz uchylenie poprzedzającej ją decyzji wydanej z upoważnienia Wójta Gminy xxxx przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w xxxx z dnia 19 stycznia 2017 r. W skardze podniósł zarzuty naruszenia prawa materialnego tj. błędną wykładnię art.17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r., art 27 ust. 5 w zw. z art 17 ust. 5 pkt 1 lit b u.o.ś.r. oraz zastosowanie niekonstytucyjnej normy art. 17 ust. 1b u.o.ś.r., a przez to naruszenie art. 190 ust.1 Konstytucji RP, a nadto naruszenie przepisów postępowania tj. art 77 § 1 i art. 7 w zw. z art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm. - dalej K.p.a.).

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w xxxx wniosło o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 2 czerwca 2017 r. stwierdził, że zaskarżona decyzja Kolegium z dnia 27 lutego 2017 r. i decyzja ją poprzedzająca odpowiadają prawu. W ocenie Sądu, organy obu instancji ustaliły wyczerpująco zasadnicze i mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy elementy stanu faktycznego. Sąd podkreślił, że pomimo nieodpowiadającego w zasadniczej części istocie sprawy uzasadnienia, rozstrzygnięcia obu decyzji pozostały prawidłowe.

W uzasadnieniu orzeczenia Sąd podkreślił, iż istota zarzutów skargi sprowadza się do zakwestionowanego przez Skarżącego braku możliwości wyboru rodzaju przysługującego mu świadczenia - świadczenia pielęgnacyjnego bądź zasiłku dla opiekuna, z uwagi na pobieranie przez Skarżącego jednego z nich - tj. zasiłku dla opiekuna, a podstawę prawną zaskarżonej decyzji stanowił przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r., w myśl którego świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli opiekun osoby niepełnosprawnej ma ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub

zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów.

Poza sporem pozostaje okoliczność, że Skarżącemu przyznano prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, a decyzja uprawniająca do pobierania świadczenia wygasła z mocy prawa od dnia 1 lipca 2013 r., a także fakt, że od 1 lipca 2013 r. Skarżący jest bezterminowo uprawniony do pobierania zasiłku dla opiekuna w kwocie 520 zł. Zdaniem Sądu wypełniona została tym samym negatywna przesłanka prowadząca do odmowy - w takim stanie faktycznym i prawnym sprawy, przyznania Skarżącemu świadczenia pielęgnacyjnego, a wystąpienie powyższej negatywnej przesłanki czyni pozostałe argumenty przytaczane zarówno przez Skarżącego, jak też organy administracji, pozbawionymi znaczenia w przedmiotowej sprawie.

Jedynie na marginesie Sąd podkreślił, iż wydawanie orzeczeń przez organy administracji w oparciu o art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją RP tego przepisu w określonym w nim zakresie, nie znajduje uzasadnienia.

W ocenie Sądu odnośnie się do rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 38/13 stanowić może jedynie teoretyczny wywód zawierający po części wnioski *de lege ferenda*. Pomimo w zdecydowanej mierze błędnych wypowiedzi organów obu instancji w powyższym zakresie, tym niemniej wobec prawidłowo ustalonego stanu faktycznego sprawy i w rezultacie prawidłowych rozstrzygnięć, uwagi te w ocenie Sądu okazały się dla jej rozstrzygnięcia zbędne. Prokonstytucyjną wykładnię przepisów prawa, których językowe (gramatyczne) rozumienie wywołuje wątpliwości, przeprowadzić można by było w przedmiotowej sprawie jedynie w sytuacji, gdy Skarżący występując o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego nie pobierałby zasiłku dla opiekuna. Powyższa okoliczność czyni irrelevantnym i przedwczesnym odnośnie się do pozostałych kwestii.

Ostatecznie, wobec powyższego, Sąd uznał skargę Pana xxxx xxxx za całkowicie niezasadną.

Skarżący działając przez pełnomocnika zaskarżył wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2017 r. opierając skargę kasacyjną na przesłance wynikającej z art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. W ocenie autora skargi kasacyjnej wyrok wydany został z naruszeniem prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r. oraz niezastosowanie art. 27 ust. 5 w zw. z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r., a także przepisów postępowania: art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a w zw. z art. 6, art. 9, art. 77 § 1, art. 7 w zw. z art. 80 K.p.a., oraz art. 134 ust. 2 w zw. z art. 107 § 1 K.p.a.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie sposób się zgodzić ze stanowiskiem wyrażonym w sprawie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, gdyż wyrok ten został

wydany z naruszeniem prawa materialnego tj. art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r. oraz art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b w zw. z art. 27 ust. 5 u.o.ś.r., które skutkowało uznaniem, że Skarżący, wieloletni opiekun niepełnosprawnej matki, nie spełnia przesłanek do przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi na pobieranie zasiłku dla opiekuna.

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 pkt 4 u.o.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje 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. W art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. ustawodawca postanowił, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała: nie później niż do ukończenia 18 roku życia albo w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25 roku życia. Przepis ten po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13 na skutek którego doszło do uznania niekonstytucyjności części wskazanej normy prawnej w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą z niepełnosprawnością ze względu na datę powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki, nie może stanowić podstawy odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Biorąc pod uwagę całokształt sprawy, która w istocie sprowadza się do ustalenia prawa Pana xxxx xxxxx do świadczenia pielęgnacyjnego od października 2016 r. tj. od miesiąca, w którym złożył wniosek o przyznanie świadczenia, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, oczekiwanie opiekuna uzyskania świadczenia dużo wyższego niż dotychczas pobierane po wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 38/13 jest w pełni uzasadnione.

Na gruncie niniejszej sprawy nie sposób pominąć okoliczności, że konsekwencją uznania przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności przepisu art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 1548), na mocy którego doszło do wygaszenia decyzji w zakresie uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego (wyrok z dnia 5 grudnia 2013 r. sygn. akt K 27/13) było uchwalenie ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, na mocy której osobom, które utraciły prawo do świadczenia

pielęgnacyjnego z dniem 1 lipca 2013 r. w związku z wygaśnięciem z mocy prawa decyzji, umożliwiono wystąpienie z wnioskiem o przyznanie zasiłku dla opiekuna w okresie 4 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Z uprawnienia tego skorzystał Pan xxxx xxxxxx i uzyskał prawo do zasiłku dla opiekuna. Trudno jednak czynić zarzut Skarżącemu z tego, że w sytuacji pozostawania bez środków do życia skorzystał z jedynej oferowanej przez państwo pomocy finansowej, a tym samym akceptować rozmiar konsekwencji w postaci ukształtowania w aspekcie całościowym sytuacji Skarżącego w sposób szczególnie niekorzystny.

W sprawie niniejszej nie sposób także nie dostrzec, że Pan xxx xxx, który utracił prawo do świadczenia pielęgnacyjnego po wygaszeniu z dniem 30 czerwca 2013 r. z mocy prawa decyzji ostatecznej, pomimo niekonstytucyjnych działań ustawodawczych w sposób istotny negatywnie rzutujących na sytuację prawną Skarżącego, opiekuje się lat swą niepełnosprawną matką, a Jego sytuacja w okresie sprawowania opieki nie uległa poprawie, mimo możliwości stworzonych przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 21 października 2014 r.

W ocenie Rzecznika w przypadku Pana xxx xxxx można mówić o ekspektatywie nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Nie może ująć uwadze, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego ustalone w decyzji administracyjnej na podstawie przepisów u.o.ś.r., w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2012 r., było prawem podmiotowym jednostki chronionym konstytucyjnie. Nabycie prawa polegało na jego przyporządkowaniu konkretnemu podmiotowi, który spełniał wymogi ustawowe. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 grudnia 2013 r. uznał, że w tej sprawie doszło do ingerencji w prawa nabyte części dotychczasowych beneficjentów systemu świadczeń opiekuńczych.

Wymaga również podkreślenia, iż w tle rozpoznawanej sprawy znajdują się przepisy u.o.ś.r. w zakresie dotyczącym świadczeń opiekuńczych, która poddawana była na przestrzeni okresu obowiązywania wielokrotnym nowelizacjom, powodującym stan wykluczający możliwość przyjęcia, że osoby korzystające z przewidzianych w niej świadczeń mogły mieć zaufanie do w ten sposób stanowionego prawa. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 grudnia 2013 r. sygn. akt K 27/13 stwierdził m. in., że bezpieczeństwo prawne jednostki może pozostawać w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego, to jednostka ma prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 1996 r. sygn. akt K 9/95, z dnia 14 czerwca 2000 r. sygn. akt P 3/00, z dnia 19 listopada 2008 r. sygn. akt Kp 2/08). Z tej perspektywy należy negatywnie ocenić labilność legislacji dotyczącej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. W demokratycznym

państwie prawnym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a ustawodawca, dokonując kolejnych zmian stanu prawnego, nie powinien tracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego, co znaczy, że pożądaną cechą systemu prawa jest stabilność rozwiązań, zwłaszcza wobec osób o ograniczonych możliwościach adaptacyjnych, które dokonały trudnych wyborów - takim jest z całą pewnością rezygnacja z zatrudnienia z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad bliskim członkiem rodziny.

Pomimo, iż powyższe rozważania nie odnoszą się wprost do materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięć w niniejszej sprawie, to - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - mają istotne znaczenie z punktu całościowego widzenia sprawy Pana xxx xxx, wieloletniego opiekuna niepełnosprawnej matki, od kilku lat bezskutecznie ubiegającego się o jedyną możliwą poprawę sytuacji w sferze materialnej poprzez uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego kwotowo prawie trzykrotnie wyższego niż wysokość pobieranego zasiłku dla opiekuna. W tym miejscu warto wskazać, iż w wyroku z dnia 18 listopada 2014 r. sygn. akt SK 7/11 Trybunał Konstytucyjny 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 [...] W tym miejscu 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 uwzględniało 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 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).

Materialnoprawną podstawę wydania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny wyroku stanowiła w istocie norma prawna określona w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r., w myśl której świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli opiekun osoby z niepełnosprawnością ma ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego,

świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. Sąd jednak dokonując wykładni przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r. porzucił na jego literalnym brzmieniu (wykładnia gramatyczna) przyjmując, że w stanie faktycznym rozpatrywanej sprawy może on znaleźć zastosowanie.

Zgodnie z aktualną teorią wykładni prawa, nie istnieje czyste, abstrakcyjne znaczenie przepisu, które mogłoby być przyjęte bez jakichkolwiek zabiegów interpretacyjnych. Nawet pozornie proste przepisy wymagają bowiem dokonywania pewnych założeń i przyjmowania pewnych definicji i konkretnego rozumienia słów i kontekstów (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 r. sygn. akt III CZP 108/06, OSNC 2007/9/134, Biuletyn SN 2006/12). Teoretycy języka zgodnie bowiem wskazują, że ze względu na cechy języka prawnego, jego nieostrość, wieloznaczność, czy semantyczną otwartość (niedookreśloność), jego zależność od zmieniających się kontekstów pozajęzykowych, takich jak stosunki społeczne, ekonomiczne czy polityczne, akty twórczej interpretacji przepisów prawnych są wręcz nieuniknione. Wynika stąd, że w wielu sytuacjach twórczy charakter wykładni stanowi po prostu rezultat immanentnych cech samego języka prawnego (por. A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1984, s. 434, A. Stelmachowski, Zarys teorii prawa cywilnego, Warszawa 1998, s. 295 Z. Ziemiński, M. Zieliński, Dyrektywy i sposób ich wypowiedzania, Warszawa 1992, a zwłaszcza M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2002, K. Płaszka, T. Gizbert-Studnicki, Dwa ujęcia wykładni. Próba konfrontacji, ZNUJ 1984/20, R. Sarkowicz, J. Stelmach, Teoria prawa, Kraków 1996, s.80, L. Leszczyński, Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa, Zakamycze 2001, s.113).

Zastosowanie przez Sąd wyłącznie wykładni gramatycznej doprowadziło do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości jest rażąco niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne i niweczące *ratio legis* u.o.ś.r. Odstępstwo od sensu językowego przepisu było nie tylko prawem, ale wręcz obowiązkiem Sądu (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2007 r. sygn. akt III CZP 8/2007, LEX nr 230973). Nie może zatem budzić wątpliwości, iż sytuacja prawna będąca przedmiotem niniejszej skargi uzasadniała konieczność kreatywnej interpretacji przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r. i odstąpienia od jego literalnego sensu w celu zapewnienia zgodności wykładni przepisu z Konstytucją RP.

W konsekwencji, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, działania podejmowane w toku postępowania były niezgodne z prawem, gdyż Sąd orzekając w sprawie Pana xxx xxx naruszył przepisy prawa materialnego. Dokonał bowiem nieprawidłowej wykładni przepisów u.o.ś.r., co miało wpływ na jej wynik. W sytuacjach, gdy ściśle literalne interpretowanie zapisu ustawowego prowadzi do zniekształcenia albo wypaczenia jego

treści, obowiązkiem Sądu i organu stosującego prawo jest sięganie do innych sposobów wykładni. Wojewódzki Sąd Administracyjny winien był zatem podjąć próbę zinterpretowania przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r. odwołując się do aksjologicznej racjonalności ustawodawcy oraz kierując się systemowymi, celowościowymi bądź funkcjonalnymi regułami wykładni prawa (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2001 r. sygn. akt I KZP 22/01, OSNKW 2001, z. 11-12, poz. 86, a także A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński: Zarys teorii państwa i prawa, Warszawa 1992, s. 203 i nast.; L. Morawski: Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 1997, s. 151; J. Wróblewski: Sądowe stosowanie prawa, Warszawa 1972, s. 123 i nast.).

Interpretacja przepisów ustawowych musi być zawsze dokonywana przy zastosowaniu techniki wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją RP. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalona jest zasada prymatu takiej wykładni. Jak wskazano w orzeczeniu z dnia 4 października 1995 r. wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy nie powinno następować w sytuacji, gdy możliwe jest nadanie ustawie takiego rozumienia, które doprowadzi ją do zgodności z normami, zasadami i wartościami ustanowionymi przez Konstytucję (...). Innymi słowy, jeżeli na gruncie wykładni językowej możliwe jest różne rozumienie treści normy prawnej, to należy przyjmować taki rezultat wykładni, który zapewnia zgodność z zasadami konstytucyjnymi (sygn. akt K 17/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 92).

Sąd rozstrzygając o prawie Pana xxx xxx do świadczenia pielęgnacyjnego tym obowiązkom nie sprostął. Dokonał bowiem błędnej wykładni art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r., gdyż pominął prawnie uzasadnione cele ustawy oraz zasady konstytucyjne. Należyta interpretacja aktu normatywnego polegająca na odczytaniu zeń właściwego i zgodnego z intencjami prawodawcy sensu, wymagała od organu zastosowania metod wykładni zmierzających do ustalenia celu, w jakim wydano dane przepisy, i tłumaczących ich sens w świetle tego celu. Odstąpienie od ścisłej wykładni językowej i posłużenie się inną metodą wykładni w niniejszej sprawie było nieodzowne, a brak aktywności Sądu w tej mierze doprowadził do rażąco niesprawiedliwego rozstrzygnięcia poprzez zastosowanie prawa materialnego w sposób zakłócający *ratio* systemu zabezpieczenia społecznego.

Nie bez znaczenia w sprawie związanej z ustalaniem prawa Pana xxx xxx do świadczenia pielęgnacyjnego jest stopień zapewnienia szczególnej pomocy ze strony państwa rodzinom, których członkami są wymagające intensywnej opieki osoby z niepełnosprawnością. W tym kontekście brać należy pod uwagę również obowiązek uwzględnienia dobra rodziny w polityce społecznej państwa wynikający z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w pojęciu dobro rodziny zawiera się przede wszystkim jej trwałość, która tworzy podstawy poczucia bezpieczeństwa wszystkich jej członków, a zwłaszcza tych najsłabszych - dzieci, osób

chorych lub niepełnosprawnych. Dobro rodziny tworzą silne i trwałe więzi - pozytywne relacje emocjonalne łączące jej członków, sprzyjające ich rozwojowi osobistemu i odczuciu szczęścia z powodu bliskości z innymi członkami rodziny (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r. sygn. akt SK 7/11).

Niezaprzeczalnym 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 matki z niepełnosprawnością tylko dlatego, że będąc pozbawiony środków do życia skorzystał z jedynej oferowanej możliwości uzyskania jakiegokolwiek pomocy pozwalającej na zapewnienie egzystencji, 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, iż pozbawia ochrony rodziny wbrew zapisowi art. 18 Konstytucji RP, który nakazuje chronić rodzinę, bez uwzględnienia zapisu zawartego w 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, oraz zapisu zawartego w jej art. 69 stwierdzającego, że osobom niepełnosprawnym 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, jest najlepszym sposobem 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 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 [...] odnosiłoby 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.” Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy nie może budzić wątpliwości, że Sąd stosując art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r. winien dokonać wykładni wskazanej normy prawnej przez pryzmat konstytucyjnego obowiązku zapewnienia szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Inna interpretacja, w tym wykładnia literalna, co miało miejsce w sprawie Pana xxx xxx, zdaniem Rzecznika, pozostaje w oderwaniu od dobra rodziny, a nawet może prowadzić do osłabiania więzi.

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 i winien być uwzględniany przy rozpoznawaniu wniosku Pana xxx xxxx o świadczenie pielęgnacyjne.

Zasada pierwszeństwa wykładni językowej nie może prowadzić do wniosku, że interpretatorowi wolno jest w każdych okolicznościach ignorować wykładnię systemową czy funkcjonalną. Może się bowiem okazać, że sens przepisu, który wydaje się językowo

jasny okaże się wątpliwy, gdy go skonfrontujemy z innymi przepisami lub weźmiemy pod uwagę cel regulacji prawnej (por. M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2002, s.275). Co w ocenie Rzecznika miało miejsce w sprawie Pana xxx xxxx.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd rozstrzygając o prawie Skarżącego do świadczenia pielęgnacyjnego winien dokonać prokonstytucyjnej wykładni przepisów u.o.ś.r. i procedować w oparciu o odpowiadające gwarancjom konstytucyjnym normy prawne. Za uznaniem zasadności powyższej tezy w sytuacji prawnej przedmiotowej sprawy przemawiają również istotne argumenty funkcjonalne. W przypadku Skarżącego można mówić o ekspektatywie nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, skoro spełnia wszelkie przesłanki wymagane ustawą, a jedyną przeszkodę stanowi wcześniejsze uzyskanie prawa do zasiłku dla opiekuna i występujący zbieg prawa do świadczeń.

Ponadto uwadze Sądu całkowicie umknęło, że wyłączenie możliwości pobierania dwóch świadczeń opiekuńczych, określone w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r., implikuje przy zbiegu uprawnień, zgodnie z art. 27 ust. 5 u.o.ś.r., prawo Skarżącego do wyboru korzystniejszego świadczenia. Zdaniem Rzecznika normy zawarte w powyższych przepisach należy odczytać na potrzeby niniejszego postępowania w ten oto sposób, że przy zastosowaniu prawidłowej wykładni przesłanek rozstrzygających o uprawnieniu do świadczenia pielęgnacyjnego w wyniku rozpoznania wniosku Skarżącego z dnia 10 października 2016 r. niedopuszczalne byłoby pobieranie równocześnie - za te same okresy, zasiłku dla opiekuna i świadczenia pielęgnacyjnego. Konsekwencją takich ustaleń byłoby zastosowanie przepisu art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. regulującego kwestię zbiegu uprawnienia do świadczeń. Żaden z organów rozstrzygających w sprawie, ani Wojewódzki Sąd Administracyjny rozstrzygając w sprawie Pana xxx xxxx tego nie dokonał, a poprzez niezastosowanie normy prawnej określonej art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. wadliwie przyjęto, że w sytuacji Skarżącego nie nastąpił zbieg prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i zasiłku dla opiekuna, a więc nie jest możliwe przyznanie Skarżącemu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na wniosek złożony w trakcie pobierania zasiłku dla opiekuna pomimo wyraźnego oświadczenia o rezygnacji z zasiłku dla opiekuna z dniem przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Uchybienie to skutkowało błędnym uznaniem, że Skarżący nie miał prawa dokonania wyboru jednego ze świadczeń, co z kolei przesądziło o braku prawa świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi na pobieranie zasiłku dla opiekuna i ostatecznie skutkowało załatwieniem sprawy w sposób kolidujący ze słusznym interesem Skarżącego.

Na taki stan rzeczy nie może być zgody, gdyż sam fakt uzyskania przez Skarżącego zasiłku dla opiekuna nie może mieć ostatecznego znaczenia dla oceny wniosku Pana xxx xxx z dnia 10 października 2016 r. w tym znaczeniu, że nie może przesądzać o niemożności

przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Nie sposób bowiem uznać sytuacji Skarżącego za nieodwracalną. Rozważenia wymagało wyeliminowanie z obrotu prawnego, czy wygaszenie decyzji przyznającej zasiłek dla opiekuna. Z uwagi na znaczącą różnicę kwotową świadczeń istniała możliwość wyrównania różnicy między wypłaconym zasiłkiem dla opiekuna a świadczeniem pielęgnacyjnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 23 sierpnia 2016 r. sygn. akt II SA/Łd 422/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 października 2016 r. sygn. akt VIII SA/Wa 480/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 17 marca 2016 r. sygn. akt II SA/Sz 1174/15, dostępne na: www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W kwestii prawidłowości wykładni przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r. w zakresie kumulatywnego pobierania świadczenia pielęgnacyjnego oraz zasiłku dla opiekuna istnieje ugruntowane orzecznictwo sądownoadministracyjne, zgodnie z którym art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r. nie może wykluczać prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, której to prawo odebrano regulacją niekonstytucyjną, przymuszając niejako do ubiegania się o świadczenie mniej korzystne (zasiłek dla opiekuna), którego uzyskanie jest z kolei przesłanką uniemożliwiającą powrót do uzyskiwania świadczenia poprzedniego (świadczenia pielęgnacyjnego). Fakt uzyskiwania zasiłku dla opiekuna nie może być przeszkodą do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Przepis art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. przewiduje bowiem, że w sytuacji zbiegu uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego i zasiłku dla opiekuna przysługuje jedno z tych świadczeń wybrane przez osobę uprawnioną (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2018 r. sygn. akt I OSK 13/18, z dnia 21 lutego 2018 r. sygn. akt I OSK 2758/17 i z dnia 13 kwietnia 2018 r. sygn. akt I OSK 82/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 13 czerwca 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 392/17, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 maja 2017 r. sygn. akt II SA/Bk 189/17 i z dnia 28 marca 2017 r. sygn. akt II SA/Bk 139/17, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 września 2017 r. sygn. akt III SA/Gd 510/17 i z dnia 12 października 2017 r. sygn. akt II SA/Gd 523/17 - dostępne na: www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Nawet gdyby przyjąć za dopuszczalne w niniejszej sprawie literalne odczytanie normy prawnej określonej w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r., jak to uczynił Sąd, to obowiązkiem Sądu było wskazanie na konieczność i ew. zastosowanie art. 27 ust. 5 u.o.ś.r., w myśl którego w razie zbiegu uprawnień do świadczenia rodzicielskiego lub świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego lub dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów - przysługuje jedno z tych świadczeń wybrane przez osobę uprawnioną. Z tej powinności Sąd się nie wywiązał.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wskazany w art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. zbieg uprawnień do określonych w nim świadczeń ma zastosowanie w sytuacji, gdy chodzi o zbieg różnych uprawnień odnoszących się w sensie podmiotowym zarówno co do osoby sprawującej opiekę jak i osoby wymagającej opieki. Wskazany przepis dotyczy więc prawa do przyznania jednego ze świadczeń rodzinnych na skutek zbiegu uprawnień i dokonania wyboru świadczenia przez osobę uprawnioną w sytuacji opieki nad tą samą osobą. Nie do przyjęcia jest zatem sytuacja, w której organ właściwy i Sąd, gdy osoba uprawniona otrzymuje jedno ze świadczeń opiekuńczych, a w tym samym czasie ubiega się o świadczenie korzystniejsze i spełnia warunki do jego uzyskania, nie dostrzegają, iż w rozstrzyganej sprawie dochodzi do zbiegu uprawnień do świadczeń. Przepis art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. stanowi bowiem o zbiegu uprawnień, które nie mogą być rozpatrywane bez uprzedniego badania przesłanek do ich uzyskania i ustalenia prawa.

Patrząc systemowo na kwestię prawa do świadczenia pielęgnacyjnego Pana xxx xxx należy wnioskować, iż Sąd całkowicie zignorował treść art. 27 ust. 5 u.o.ś.r., co w swych skutkach doprowadziło do następstw sprzecznych z podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego.

W ocenie Rzecznika organy administracji w sprawie Pana xxx xxx działały w oderwaniu od podstawowych zasad postępowania administracyjnego określonych w art. 8 i art. 9 K.p.a., to jest zasad prowadzenia postępowania w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa. W sprawie będącej przedmiotem zaskarżenia organy realizując obowiązek wynikający z art. 9 K.p.a. winny były umożliwić Skarżącemu skuteczne dokonanie wyboru korzystniejszego świadczenia zgodnie z treścią art. 27 ust. 5 u.o.ś.r., gdyż deklaracja Pana xxxxxx o rezygnacji z zasiłku dla opiekuna od momentu uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego była jednoznacznie zgłoszona już na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego. Obowiązku tego, przy rozstrzyganiu o prawie Skarżącego do świadczenia pielęgnacyjnego, nie wypełniły, co pozostało także poza sferą zainteresowania Sądu.

Warto w tym miejscu wskazać za Naczelnym Sądem Administracyjnym (wyrok z dnia 11 kwietnia 2006 r. sygn. akt I OSK 743/05 dostępny na: www.orzeczenia.nsa.gov.pl), że w sprawach z zakresu pomocy społecznej (a sprawa o przyznanie świadczeń opiekuńczych ma charakter pokrewny do tego rodzaju spraw) trzeba przede wszystkim kierować się dobrem osób korzystającym z takiej pomocy. System świadczeń rodzinnych jest formą pomocy państwa dla rodzin, które z uwagi na swój status materialny wymagają wsparcia. Organy powołane do realizacji tych zadań publicznych nie powinny więc stwarzać nieuzasadnionych barier w dostępie do tej pomocy osobom, które spełniają określone w ustawie materialne przesłanki przyznania świadczenia.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich działania organów administracji w sprawie pozostawały również w kolizji z zasadami państwa prawa, które organy mają obowiązek wcielać w życie. Zgodnie bowiem z treścią art. 6 K.p.a. organ administracji posiada uprawnienie do działania jedynie na mocy obowiązujących przepisów. Zasada praworządności (legalizmu) została przewidziana w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Legalizm działalności organów administracji publicznej polega m.in. na wydawaniu przez nie rozstrzygnięć w przepisanej prawem formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi. Zasada ta dotyczy nie tylko organów publicznych tworzących prawo, ale też stosujących je organów. Naruszenie przez organy państwa obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa sprawia, że działanie takie traci cechę legalności. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że istotą art. 7 Konstytucji RP jest nakaz działania organów władzy publicznej w granicach wyznaczonych przez prawo, w którym winna być zawarta podstawa działania, jak też określone granice jej działania (zob. postanowienie z dnia 9 maja 2005 r. sygn. akt Ts 216/04, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 87). Zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji RP nie ma charakteru wyłącznie formalnego, który by powodował, że konstytucyjne uwarunkowania dotyczące treści przepisów prawnych nie wynikają z art. 7, ale z klauzuli wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP i pozostałych zasad ustrojowych. Takie uwarunkowania wynikają bowiem również z samego art. 7 Konstytucji RP (por. W. Sokolewicz, komentarz do art. 7 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 3).

Podsumowując dotychczasowe rozważania Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia prawa materialnego, gdyż odmowa przyznania Skarżącemu uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego została dokonana na skutek błędnej wykładni art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r., a także pominięcia przy rozstrzygnięciu art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. i prawnie uzasadnionych celów u.o.ś.r.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie będącej przedmiotem zaskarżenia prawidłowe odczytanie treści art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r. przy zastosowaniu art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. prowadzi do wniosku, że Pan Xxxx xxxxxx opiekujący się niepełnosprawną w stopniu znacznym matką jest osobą uprawnioną do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego od miesiąca, w którym złożył wniosek, tj. od października 2016 r., a posiadanie przez Skarżącego uprawnienia do zasiłku dla opiekuna nie może skutkować odmową przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

W związku z powyższym przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do niniejszego postępowania oraz wnioski o uwzględnienie skargi kasacyjnej Skarżącego,

uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i merytoryczne rozpoznanie skargi kasacyjnej przez Naczelny Sąd Administracyjny (art. 188 p.p.s.a.). należy uznać za konieczne i uzasadnione.