



III.7064.104.2019.JA

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

Skarżący:

Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w G.
reprezentowane przez:
radcę prawnego P. P.

Strona przeciwna:

Pani J. J.
reprezentowana przez:
adwokata A. W.

sygn. akt: I OSK 1546/19

PISMO PROCESOWE

RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

1. 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 ze zm. - 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 2018 r. poz. 2179 ze zm.) **zgłaszam udział** Rzecznika Praw Obywatelskich - REGON: 012093073 w postępowaniu ze skargi kasacyjnej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w G. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w _____ z dnia 20 lutego 2019 r. sygn. akt II SA/Go 833/18 uchylającego decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w G. z dnia października 2018 r. znak: oraz poprzedzającą ją decyzję wydaną z upoważnienia Wójta S. przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy

Spółecznej w S. z dnia sierpnia 2018 r. znak: w sprawie odmowy przyznania Pani J.J. - dalej: Strona prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad córką A. J.

2. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wniesiona skarga kasacyjna nie posiada uzasadnionych podstaw określonych w art. 174 pkt 1 oraz pkt 2 p.p.s.a., a zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w _____ z dnia 20 lutego 2019 r. odpowiada prawu.
3. Wskazując na powyższe, w oparciu o art. 184 p.p.s.a., **wnoszę** o oddalenie skargi kasacyjnej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w G. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 20 lutego 2019 r. sygn. akt II SA/Go 833/18.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 29 sierpnia 2018 r. działający z upoważnienia Wójta S. Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w S. odmówił przyznania Stronie prawa do przewidzianego w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2220 ze zm.) - dalej: u.o.ś.r. świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad córką, A. J. legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności wydanym przez Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w G. z dnia sierpnia 2010 r. Z orzeczenia wynika, iż niepełnosprawność córki Strony istnieje od urodzenia. Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie organ I instancji wskazał, iż decyzją z dnia kwietnia 2017 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych przyznał Stronie prawo do emerytury od dnia 11 kwietnia 2017 r., a w okresie przed przyznaniem prawa do emerytury Strona miała ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy. W dalszej części uzasadnienia organ wskazał, iż zgodnie z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego. Organ podkreślił, iż nie neguje sprawowania przez Stronę opieki nad niepełnosprawną córką oraz rozumie chęć poprawy bytowej, to jednak treść art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. w sposób jednoznaczny wyklucza możliwość przyznania wnioskowanego świadczenia w sytuacji posiadania przez osobę sprawującą opiekę prawa do emerytury.

Wobec powyższego organ uznał, że Strona nie spełnia przesłanek ustawowych do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Od decyzji organu I instancji Strona wniosła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w G., w którym domagała się przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Podkreślała, iż pobierana emerytura jest znacznie niższa niż przysługujące świadczenie pielęgnacyjne, dlatego jest gotowa zrezygnować ze świadczenia emerytalnego na rzecz świadczenia pielęgnacyjnego.

Na skutek odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze w G. decyzją z dnia października 2018 r. znak: utrzymało w mocy decyzję organu I instancji z dnia sierpnia 2018 r. w przedmiocie odmowy przyznania Stronie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Organ II instancji wskazał na prawidłowość rozstrzygnięcia organu I instancji podkreślając, że posiadanie przez Stronę od dnia kwietnia 2017 r. uprawnień do emerytury wyklucza ją z grona uprawnionych do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego - art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. Odnosząc się do oświadczenia Strony o gotowości rezygnacji ze świadczenia emerytalnego na rzecz świadczenia pielęgnacyjnego, organ odwoławczy wskazał, iż zgodnie z art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. jedynie w przypadku zbiegu określonych w nim świadczeń przysługuje takie prawo, a emerytura się do nich nie zalicza.

Ostatecznie Kolegium uznało, że Stronie nie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne.

Decyzję Kolegium z dnia października 2018 r. Strona zaskarżyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. wnosząc o uchylenie decyzji organów obu instancji i merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd oraz przyznanie przez Sąd prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu sprawowania opieki nad niepełnosprawną córką. W uzasadnieniu skargi Skarżąca podkreślała, iż wydane w Jej sprawie decyzje są krzywdzące, gdyż samotnie przez 35 lat wykonuje ciężką i całodobową opieką nad niepełnosprawną córką. Wskazywała również, że przepisy u.o.ś.r. uniemożliwiające uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego tylko dlatego, że jest uprawniona do emerytury są sprzeczne z celem świadczenia pielęgnacyjnego wyrażonym w art. 17 ust. 1 u.o.ś.r., a wynikające z art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. ograniczenie dokonania w sytuacji Strony wyboru pomiędzy świadczeniami, tj. emeryturą a świadczeniem pielęgnacyjnym - narusza zasadę praworządności. Strona wskazała, iż z uwagi na niepełnosprawność córki zmuszona była zrezygnować z pracy, a źródłem utrzymania Jej rodziny do kwietnia 2017 r. była renta inwalidzka, a aktualnie emerytura w kwocie 854 zł, która naliczona została tylko za lata pracy zawodowej. Ponadto podkreśliła, iż obecnie rodzice opiekujący się swoimi niepełnosprawnymi dziećmi mają prawo do świadczeń pielęgnacyjnych w kwocie około 1700 zł miesięcznie i zaliczony jest im staż pracy podczas opieki nad niepełnosprawnymi dziećmi.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w G. wniosło o jej oddalenie w całości podtrzymując stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji wraz z zawartą w niej argumentacją.

Pismem procesowym z dnia 12 lutego 2019 r. profesjonalny pełnomocnik reprezentujący Stronę w całości podtrzymał zarzuty podniesione w skardze dodając, iż zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem prawa w związku z:

1. błędną wykładnią art. 17 ust. 1 i ust. 5 u.o.ś.r. polegającą na pominięciu celów ustawy i norm konstytucyjnych,
2. niezastosowaniem się do przepisów Konstytucji RP - art. 32, art. 69 i art. 71 ust. 1 w zw. z art. 2 przez co decyzja wydana została z naruszeniem podstawowych zasad konstytucyjnych,
3. niezastosowaniem Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych, przez co decyzja narusza art. 28 ust. 1 i ust. 2 lit. c Konwencji.

Na rozprawie w dniu 20 lutego 2019 r. Strona doprecyzowała, iż otrzymuje emeryturę w najniższej wysokości tj. 878 zł i w takiej samej wysokości Jej niepełnosprawna córka otrzymuje rentę socjalną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. wyrokiem z dnia 20 lutego 2019 r. uchylił zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w G. z dnia października 2018 r. oraz poprzedzającą ją decyzję wydaną z upoważnienia Wójta S. przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w S. z dnia sierpnia 2018 r. z uwagi na naruszenie prawa materialnego w stopniu, który miał wpływ na wynik sprawy poprzez błędną wykładnię art. 17 ust. 5 pkt 1 lit a u.o.ś.r.

Sąd w uzasadnieniu wyroku wskazał, iż istota rozpoznawanej sprawy sprowadzała się do oceny dokonanej przez organy wykładni art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r., zgodnie z którym świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego. Organy obu instancji poprzestając na literalnym brzmieniu tego przepisu (wykładnia językowa) przyjęły, że ponieważ Strona ma ustalone prawo do emerytury, to nie przysługuje jej świadczenie pielęgnacyjne w jakiegokolwiek wysokości. Zdaniem Sądu mimo, że językowa wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. może prowadzić do takiego wniosku, to zastosowanie dyrektyw wykładni systemowej oraz funkcjonalnej i celowościowej prowadzi do takiego rozumienia tego przepisu, że wyłącza on prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osoby mającej ustalone prawo do emerytury nie w całości, ale do wysokości tej emerytury.

Sąd w dalszej części uzasadnienia podkreślił, iż w rozpoznawanej sprawie konieczna była weryfikacji jasnych wydawałoby się rezultatów wykładni językowej art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. w oparciu o reguły wykładni systemowej oraz celowościowej i funkcjonalnej z uwagi na zmianę relacji między wysokością świadczenia pielęgnacyjnego a wysokością

świadczeń, których pobieranie wyłącza prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Kiedy ustawodawca uchwalając w 2003 r. ustawę o świadczeniach rodzinnych wyłączył możliwość przyznania świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom, którzy mają prawo do określonych świadczeń określił wysokość świadczenia pielęgnacyjnego na 420 zł miesięcznie i była to kwota niższa niż ówczesna wysokość najniższej emerytury i innych świadczeń wyłączających prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Taka relacja utrzymywała się aż do 1 maja 2014 r. kiedy to świadczenie pielęgnacyjne wzrosło do 800 zł i stało się nieznacznie wyższe od najniższej emerytury, a następnie było waloryzowane i obecnie jest już niemal dwukrotnie wyższe od otrzymywanej przez Stronę najniższej emerytury (wysokość świadczenia pielęgnacyjnego - 1583 zł, wysokość najniższej emerytury - 878 zł). Niewątpliwie zatem intencją ustawodawcy wprowadzającego to wyłączenie było, aby uprawniony opiekun nie pobierał świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy otrzymuje świadczenie wyższe. Jednak odczytanie przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. w obecnych realiach jako pozbawiającego w całości świadczenia pielęgnacyjnego także opiekuna otrzymującego świadczenie znacznie niższe wymagałoby jednoznacznego potwierdzenia przez dyrektywy wykładni systemowej oraz funkcjonalnej i celowościowej.

Zdaniem Sądu narusza zasadę równości taka wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r., która pozbawia w całości prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osoby mające ustalone prawo do emerytury w wysokości niższej niż to świadczenie. W świetle art. 17 ust. 1 u.o.ś.r. istotną cechą osób, którym przysługuje świadczenie pielęgnacyjne jest sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny i związana z tym rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. W tym zakresie Sąd odrzucił stanowisko wyrażane przez Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniach wyroków dnia 10 lipca 2018 r. sygn. akt I OSK 134/18, z dnia 6 kwietnia 2017 r. sygn. akt I OSK 2950/15 i z dnia 10 marca 2017 r. sygn. akt I OSK 2573/15, że wspólną, relewantną cechą osób, które w oparciu o przepisy u.o.ś.r. mają otrzymać wsparcie w postaci świadczenia pielęgnacyjnego jest to, że nie uzyskują żadnych dochodów decydując się na sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem.

W ocenie Sądu brak jest racjonalnych argumentów uzasadniających zróżnicowanie sytuacji opiekunów osób niepełnosprawnych polegające na wyłączeniu w całości prawa do świadczenia pielęgnacyjnego tych opiekunów, którzy mają ustalone prawo do jednego ze świadczeń wymienionych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. w sytuacji gdy to świadczenie jest niższe niż świadczenie pielęgnacyjne. Niczym nieuzasadnione zróżnicowanie stanowi naruszenie zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, a przyjęcie jako kryterium zróżnicowania fakt nabycia prawa do emerytury jest nie do pogodzenia ze społecznym poczuciem sprawiedliwości albowiem prowadzi do pokrzywdzenia osób, które tak jak Strona, przed okresem sprawowania opieki pracowały zawodowo, co umożliwiło

nabycie uprawnień emerytalnych. To swoiste „karanie” za aktywność zawodową stanowi o naruszeniu wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej.

Odnosząc się do celu świadczenia pielęgnacyjnego jakim jest rekompensowanie braku dochodów z pracy zarobkowej z powodu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny Sąd doszedł do przekonania, że pozbawienie prawa do całości świadczenia pielęgnacyjnego osób pobierających emeryturę w niższej wysokości niż to świadczenie powoduje, że ten cel nie jest w stosunku do tej grupy opiekunów realizowany. Strona, która ma 62 lat i 35-letnie doświadczenie w sprawowaniu opieki nad osobą niepełnosprawną, bez trudności znalazłaby więc zatrudnienie i to także za granicą (mieszka 15 km od granicy z Niemcami). Mimo zatem nabycia prawa do emerytury Strona sprawując opiekę nad niepełnosprawną córką nadal rezygnuje z pracy zarobkowej i powinna mieć to zrekompensowane świadczeniami w takiej samej wysokości jak opiekunowie, którzy nie nabyli prawa do emerytury.

Zdaniem Sądu jedynym rozwiązaniem rozstrzygającym wątpliwości wynikające z rozbieżności wyników wykładni językowej oraz wykładni systemowej i celowościowo - funkcjonalnej i jednocześnie nie naruszającym konstytucyjnych zasad równości oraz sprawiedliwości społecznej, a także realizującym cel świadczenia pielęgnacyjnego oraz konstytucyjne obowiązki pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji i osobom niepełnosprawnym, jest przyjęcie, że Stronie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne w wysokości pomniejszonej o wysokość otrzymywanej emerytury. Wynika to z prokonstytucyjnej wykładni przepisów u.o.ś.r.

Ostatecznie, wobec powyższego, Sąd uznał skargę Strony za zasadną i uchylił decyzje organów obu instancji.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w G., działając przez pełnomocnika zaskarżyło wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 20 lutego 2019 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego opierając skargę kasacyjną na przesłance wynikającej z art. 173 § 1 i art. 174 pkt 1 oraz pkt 2 p.p.s.a. W ocenie autora skargi kasacyjnej wyrok wydany został:

1. z naruszeniem prawa materialnego:
 - art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. poprzez błędną jego wykładnię polegającą na przyjęciu, że zastosowanie dyrektyw wykładni systemowej oraz dyrektyw wykładni funkcjonalnej i celowościowej prowadzi do rozumienia tego przepisu, iż wyłącza on prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osoby mającej ustalone prawo do emerytury nie w całości, ale do wysokości tej emerytury, podczas gdy w ocenie skarżącego brzmienie tego przepisu wyraźnie wskazuje, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury,

- art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na pominięciu jednoznacznego wyniku wykładni językowej tego przepisu, wedle którego dysponowanie uprawnieniem do emerytury przez Stronę stanowi negatywną przesłankę uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego,
 - art. 17 ust. 1 i art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a w zw. z art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. poprzez błędną ich wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie tych przepisów polegające na przyjęciu, że w okolicznościach faktycznych przedmiotowej sprawy powinien mieć zastosowanie art. 27 ust. 5 u.o.ś.r., podczas gdy w niniejszej sprawie przepis ten nie dotyczy zbiegu praw tj. prawa do wnioskowanego świadczenia pielęgnacyjnego i prawa do ustalonej wcześniej emerytury,
 - art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że Stronie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne w wysokości pomniejszonej o wysokość otrzymanej emerytury.
2. z naruszeniem przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy:
- art. 141 § 4 p.p.s.a. w powiązaniu z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r.
 - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2107 ze zm.), oraz art. 3 § 1 p.p.s.a. i art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. oraz art. 133 § 1 p.p.s.a. poprzez wadliwe uzasadnienie zaskarżonego wyroku, nieodpowiadające wymogom art. 141 § 4 p.p.s.a., tj. nienależyte wyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia,
3. - art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a., art. 135 p.p.s.a. w związku z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 zd. 2 i art. 69 Konstytucji RP, w związku z art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.) polegające na dokonaniu niewłaściwej oceny art. 17 ust. 1, ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. i art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. poprzez błędne przyjęcie, wbrew wykładni literalnej, a także niezasadne zastosowanie wykładni prokonstytucyjnej, systemowej i funkcjonalnej wskazanych przepisów Konstytucji RP, prowadzące do zrównania sytuacji osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnym w stopniu znacznym członkiem rodziny, dla opiekunów, którzy mają ustalone prawo do emerytury, z opiekunami, którzy tego prawa ustalonego nie mają, w kontekście przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obu tym podmiotom, z uwzględnieniem różnicy w wysokości po stronie podmiotu uzyskującego emeryturę,
- art 151 w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) oraz art. 135 p.p.s.a. poprzez niezastosowanie normy art. 151 p.p.s.a., w sytuacji, gdy skarga na zaskarżoną decyzję Kolegium z dnia 8 października 2018 r. nr SKO.Go/430-S.J./1642/18, jako nieuzasadniona, powinna zostać oddalona.

Wskazując na powyższe zarzuty autor skargi kasacyjnej wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi Strony na decyzję Samorządowego

Kolegium Odwoławczego z dnia 8 października 2018 r., ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w G.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich nie sposób się zgodzić ze stanowiskiem wyrażonym w skardze kasacyjnej przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w G..., gdyż wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 20 lutego 2019 r. został wydany zgodnie z prawem i nie można mu zarzucić wskazywanych w zarzutach skargi kasacyjnej naruszeń prawa.

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 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, 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. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. ustawodawca postanowił, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, o którym mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym.

Materialnoprawną podstawę wadliwych decyzji organów obu instancji wydawanych w sprawie Strony stanowiła norma prawna określona w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit a u.o.ś.r. wskazująca na przesłanki negatywne prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. W niniejszej sprawie spór, rozstrzygnięty prawidłowo wyrokiem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w G., koncentruje się wokół wykładni wskazanej wyżej normy prawnej, a jego istota sprowadza się do ustalenia, czy na gruncie obowiązujących przepisów u.o.ś.r. Stronie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, o którym mowa w art. 17 u.o.ś.r., pomimo, że jest Ona osobą uprawnioną do świadczenia emerytalnego w wysokości niższej niż świadczenie pielęgnacyjne.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich brak było podstaw prawnych dla dokonywania przez organy administracji obu instancji rozstrzygające w niniejszej sprawie takiej wykładni przepisów u.o.ś.r., która powodowała, że pomimo sprawowania przez Stronę opieki nad niepełnosprawną w stopniu znacznym córką nie może Ona uzyskać prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości odpowiadającej różnicy pobieranej emerytury a wysokością świadczenia pielęgnacyjnego, gdyż przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit a u.o.ś.r. wyklucza taką możliwość.

W tym miejscu Rzecznik pragnie podkreślić, iż w całości podziela stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. w zakresie interpretacji art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. sprowadzające się w istocie do skorygowania dokonanej przez organy obu instancji wykładni powołanej wyżej normy. Słusznie zakwestionował Sąd prawidłowość dokonanej wykładni z uwagi poprzestanie na literalnym brzmieniu przepisu (wykładnia gramatyczna) i wadliwe przyjęcie, że w stanie faktycznym rozpatrywanej sprawy wykładnia taka może 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, M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2002, L. Leszczyński, Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa, Zakamycze 2001, s.113).

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

aspekt słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. w wyroku z dnia 20 lutego 2019 r.

W konsekwencji, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wydane przez Sąd orzeczenie odpowiada prawu, gdyż zostało wydane zgodnie z przepisami prawa materialnego. Organy administracji dokonały nieprawidłowej wykładni przepisów u.o.ś.r., co miało wpływ na jej wynik. W sytuacjach bowiem, gdy ściśle literalne interpretowanie zapisu ustawowego prowadzi do zniekształcenia albo wypaczenia jego treści, obowiązkiem Sądu i organów stosujących prawo jest sięganie do innych sposobów wykładni. Organy i Sąd winny były zatem podjąć próbę zinterpretowania przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. odwołując się do aksjologicznej racjonalności ustawodawcy oraz kierując się systemowymi, celowościowymi, funkcjonalnymi i prokonstytucyjnymi regułami wykładni prawa (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2001 r., 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.). Tym obowiązkom sprostał Sąd, czemu dał wyraz w wyroku z dnia 20 lutego 2019 r. bezpodstawnie kwestionowanym przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w G.

Analizując zastosowanie art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. w sprawie związanej z ustalaniem uprawnienia Strony do świadczenia pielęgnacyjnego nie można było, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, abstrahować od wykładni zgodnej z Konstytucją RP. W niniejszej sprawie mamy bowiem do czynienia z przypadkiem, gdy wykładnia językowa art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. dokonana przez organy administracji, której wynikiem było uznanie, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, prowadziła do sprzeczności z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi wynikającymi z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Istotne jest, że zgodnie z oceną Trybunału Konstytucyjnego wyrażoną w wyroku z dnia 8 lipca 2014 r. (sygn. akt P 33/13) „rodzina, której członek został dotknięty niepełnosprawnością i wymaga opieki ze strony innego członka rodziny, zmuszonego z tego powodu do rezygnacji z zatrudnienia, potrzebuje szczególnej pomocy ze strony państwa”.

Świadczenia rodzinne należą do systemu zabezpieczenia społecznego, w którym ustrojodawca zdecydował się na pozostawienie ustawodawcy daleko idącej swobody regulacyjnej, jednak Trybunał wielokrotnie podkreślał, że „swoboda władzy ustawodawczej jest [...] ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez te zasady i przepisy wartości (...)” (orzeczenie TK z dnia

24 maja 1994 r. sygn. akt K 1/94). W wyroku z dnia 5 grudnia 2013 r. (sygn. akt K 27/13) Trybunał Konstytucyjny kolejny raz potwierdził, że ustawodawca ma co do zasady dużą swobodę regulacyjną stanowienia unormowań dotyczących polityki gospodarczej i społecznej, w tym określania rodzajów poszczególnych świadczeń oraz przesłanek ich przyznawania. Stwierdził wówczas, że to „na ustawodawcy ciąży także powinność przyjęcia rozwiązań optymalnych z punktu widzenia potrzeb obywateli, korzystnych dla nich w możliwe wysokim stopniu. Reguła ta intensyfikuje się w wypadku instytucji pomocy społecznej, które - inaczej niż świadczenia o charakterze ubezpieczeniowym - nie są oparte na zasadzie wzajemności, lecz stanowią formę redystrybucji dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa (taki charakter ma świadczenie pielęgnacyjne)”.

W sprawie niniejszej za cechę istotną, pozwalającą wyróżnić kategorię podmiotów, do których odnosi się gwarancja równego traktowania wynikająca z art. 32 Konstytucji RP należy uznać bycie opiekunem osoby z niepełnosprawnością i niewykonywanie z tego względu pracy zarobkowej. Osoba mająca ustalone prawo do emerytury może podejmować pracę zarobkową i uzyskiwać dochody bez żadnych ograniczeń w sytuacji osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Możliwość podjęcia zatrudnienia wskazuje na podobieństwo sytuacji opiekunów mających wprawdzie ustalone prawo do emerytury lecz jednocześnie rezygnujących z podjęcia zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą z niepełnosprawnością, do sytuacji opiekunów, którzy ze względu na wiek i brak stażu ubezpieczeniowego nie mają przyznanego prawa do emerytury, ale również rezygnują z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad bliskim członkiem rodziny z niepełnosprawnością. Biorąc pod uwagę wysokość uzyskiwanego w dacie orzekania przez Sąd przez Stronę świadczenia emerytalnego - 878 zł oraz wysokość świadczenia pielęgnacyjnego - aktualnie 1583 zł - trudno nie dostrzec, że zróżnicowanie statusu prawnego przebywającej na emeryturze matki niepełnosprawnej od urodzenia córki przez brzmienie art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. prowadzi do drastycznego rozdźwięku pomiędzy przyznanym Jej a innym opiekunom dzieci z niepełnosprawnością wsparciem finansowym. Trudno taką różnicę racjonalnie uzasadnić.

Powyższe dowodzi, że samo ustalenie prawa do emerytury nie stanowi kryterium, które mogłoby być postrzegane jako relewantne dla zdywersyfikowania statusu prawnego opiekunów rezygnujących z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad dzieckiem - także dorosłym - z niepełnosprawnością. Ujawniona na tle niniejszej sprawy dysproporcja pomiędzy kwotami świadczeń, do których uprawnieni zostali opiekunowie znajdujący się w podobnej sytuacji wymuszonej na nich koniecznością troszczenia się o niepełnosprawne dzieci, jest pochodną modyfikacji, jakiej w ostatnich latach uległa instytucja świadczenia pielęgnacyjnego. Do dnia 30 czerwca 2013 r. wynosiło ono 520,00 zł, zaś od dnia 1 lipca 2013 r. - 620,00 zł. W okresie styczeń - czerwiec 2013 r. osobom pobierającym świadczenie pielęgnacyjne w wysokości 520,00 zł, które spełniały warunki określone w ustawie z dnia 19

listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz. U. Nr 219, poz. 1706), wypłacany był dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości 100 zł miesięcznie, a na skutek kolejnej nowelizacji u.o.ś.r. wynikającej z ustawy z dnia 24 kwietnia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 559) wysokość świadczenia pielęgnacyjnego ulega corocznej waloryzacji oraz okresowej weryfikacji. W okresie przejściowym od dnia 1 maja 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. świadczenie pielęgnacyjne miesięcznie wynosiło 800 zł, natomiast w 2015 r. - 1200 zł, w 2016 r. - 1300 zł, od stycznia 2017 r. - 1406 zł, od stycznia 2018 r. - 1477 zł, od stycznia 2019 r. - 1583 zł, a od stycznia 2020 r. będzie wynosiło 1830 zł.

Z powyższego wynika jasno, iż do roku 2014 regulacja zawarta w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. nie różnicowała opiekunów osób z niepełnosprawnością w sposób istotny w wymiarze finansowym. Jednak od 2015 r. sytuacja ta uległa zmianie, co w zmienionych realiach faktycznych, na co słusznie zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w G., powoduje, że aktualnie pozbawienie osoby pobierającej emeryturę prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości prawie dwukrotnie wyższej w sytuacji, gdy rezygnuje ona z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, musi nasuwać poważne wątpliwości.

Zróżnicowanie opiekunów znajdujących się w tożsamej relewantnie sytuacji, którzy zrezygnowali z pracy zarobkowej bądź jej nie podejmowali ze względu na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem polegające na wykluczeniu opiekunów - emerytów z kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego nie ma charakteru proporcjonalnego. 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”.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w świetle powyższych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego - w aspekcie szczególnie funkcji przypisanej świadczeniu pielęgnacyjnemu z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną - całkowite wykluczenie możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez opiekuna uzyskującego dużo niższą emeryturę, a tym samym pozbawienie pomocy rodziny, która obarczona jest dodatkowymi kosztami związanymi z opieką nad osobą z niepełnosprawnością oraz pozbawienie pomocy wymagającego opieki niepełnosprawnego członka rodziny, stanowi nieproporcjonalne zróżnicowanie w obrębie osób, które nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym krewnym. Sytuacja taka ma miejsce w sprawie Strony, a dokonana przez organy administracji wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. w oderwaniu od wartości konstytucyjnych wyrażonych w art. 71 ust. 1 i 32 ust. 1 Konstytucji RP nie mogła zyskać aprobaty Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G.

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 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 TK z dnia 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/16, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170)” (wyrok TK z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. akt P 33/13).

W świetle powyższego, pamiętając o zasadzie niekumulacji świadczeń, Rzecznik wskazuje, iż realizacją zasad mających jednocześnie oparcie w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP jest pomniejszenie wypłacanego świadczenia pielęgnacyjnego o wartość pobieranej emerytury. Dokonana w ten sposób wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. odpowiada standardom konstytucyjnym. W orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa pogląd, że przepisy 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 (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2015 r. sygn. akt I OSK 1062/14, z dnia 13 listopada 2015 r. sygn. akt I OSK 1286/14, z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt I OSK 829/16, z dnia 12 maja 2017 r. sygn. akt I OSK 328/16, z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt I OSK 829/17, z dnia 27 maja 2019 r. sygn. akt I OSK 1939/18 dostępne na: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W orzecznictwie sądowym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2015 r. sygn. akt I OSK 1286/14 dostępny na: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) 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)”.

W ocenie Rzecznika inne niż przedstawione w wyroku z dnia 20 lutego 2019 r rozumienie i wykładanie art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. należy uznać za niezgodne z zasadami konstytucyjnymi, w tym zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Stan ten nie obejmuje samej zasady rozłączności podobnych świadczeń pomocowych kierowanych do rodziny z dzieckiem z niepełnosprawnością, ale odnosi się do sytuacji, gdy bezwzględna rozłączność dotyczy świadczeń znacząco różniących się od siebie wysokością z jednoczesnym brakiem możliwości wyboru korzystniejszego świadczenia. W praktyce osoba pobierająca emeryturę rezygnująca z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny (w tym dzieckiem w każdym wieku) nie ma możliwości wyboru korzystniejszego świadczenia pielęgnacyjnego, które w swej konstrukcji i wysokości uwzględnia nie tylko podstawowe potrzeby bytowe świadczeniobiorcy, ale dodatkowo również koszty zaspokojenia elementarnych potrzeb osoby niezdolnej do samodzielnej egzystencji. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 listopada 2006 r. (sygn. akt P 23/05): „skoro członek najbliższej rodziny [...] wywiązuje się ze swych obowiązków - moralnych i prawnych - wobec ciężko chorego krewnego i wymaga to odeń rezygnacji z zarobkowania, to winien on w tych działaniach otrzymać odpowiednie wsparcie państwa”. Niezapewnienie takiego wsparcia skłania do konkluzji, że jest to sprzeczne m.in. z art. 2 oraz art. 71 Konstytucji RP w odniesieniu do art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r.

Na tle relacji art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. względem art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej istotna jest kwestia zasadności faworyzowania osób, które nie spełniają warunków do nabycia emerytury w zakresie wieku lub stażu ubezpieczeniowego. W tym aspekcie po wprowadzeniu w 2003 r. do porządku prawnego u.o.ś.r., na mocy której ustala się prawo do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunowi dziecka z niepełnosprawnością bez konieczności wykazania stażu ubezpieczeniowego, sytuacja emerytów od 2014 r. stała się szczególnie niekorzystna, gdyż wykluczeni z kręgu beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego zmuszeni są zadowolić się niemal dwukrotnie niższym świadczeniem. Sytuacja taka nie może zyskać aprobaty w

państwie prawa.

Nawet uwzględniając orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał, iż „prawo do zabezpieczenia społecznego traktować można jako zespół praw wzajemnie powiązanych, na które składają się w szczególności wzajemnie się uzupełniające prawo do ubezpieczenia społecznego (albo zaopatrzenia społecznego) i prawo do pomocy społecznej” oraz to, że „ustawodawca może rozstrzygnąć o wzajemnej relacji i dostępności obu form” (wyrok TK z dnia 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03), w ocenie Rzecznika nie jest zasadne przyjęcie, iż art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. realizuje powyższe w sposób racjonalny i odpowiadający specyfice regulowanych stosunków, nie naruszając istoty prawa rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Nie bez znaczenia w sprawie związanej z ustalaniem prawa Strony do świadczenia pielęgnacyjnego jest stopień zapewnienia szczególnej pomocy ze strony państwa rodzinom, których członkami są wymagające intensywnej opieki osoby niepełnosprawne. 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” (wyrok TK 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 osoby z niepełnosprawnością tylko dlatego, że jest emerytem 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.

Zapewnianie osobom niepełnosprawnym 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 niepełnosprawnym 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, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami [...] 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 z umożliwienia w takiej sytuacji rezygnacji z pracy drugiemu z rodziców odnosiloby 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.” Na marginesie warto wskazać, że ten aspekt świadczenia pielęgnacyjnego dostrzegają sądy administracyjne, które widzą w nim rekompensatę, swoiste wynagrodzenie przez państwo dla osób opiekujących się członkami rodziny (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 7 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Sz 1291/11 i wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r. sygn. akt SK 7/11).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy nie może budzić wątpliwości, że Sąd stosując art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. dokonał 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 rozstrzygnięciach organów administracji, zdaniem Rzecznika, pozostawałaby w oderwaniu od dobra rodziny, a nawet mogłaby prowadzić do osłabiania więzi między członkami rodziny, czym stwarzałaby zagrożenie dla jedności rodzin wymagających szczególnej pomocy ze strony państwa.

Z uwagi również na powyższe warto wskazać na zapisy Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych 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 Strony o świadczenie pielęgnacyjne.

Nie może ująć uwadze, że to Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej - wszelkie inne źródła prawa powszechnie obowiązującego powinny być interpretowane w zgodzie z przepisami i zasadami w niej zawartymi, a także przy uwzględnieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Nie powinna zaistnieć sytuacja, w której przy możliwości zastosowania interpretacji zgodnej z Konstytucją RP stosuje się inną wykładnię, nie do pogodzenia z zapisami ustawy zasadniczej. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd rozstrzygając o prawie opiekunki-matki dziecka z niepełnosprawnością do świadczenia pielęgnacyjnego procedował w oparciu o odpowiadające gwarancjom konstytucyjnym normy prawne.

Nie bez znaczenia dla oceny całości sprawy związanej z uprawnieniem Strony do świadczenia pielęgnacyjnego pozostaje okoliczność, iż w dniu 26 czerwca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie o sygn. akt SK 2/17 na mocy którego art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, uznany został za niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. We wskazanym wyroku Trybunał podkreślił, iż „świadczenie pielęgnacyjne de lege lata jest jednym z instrumentów realizowania przez ustawodawcę obowiązku wyznaczonego w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Obowiązek ten dotyczy osób o słabszych niż przeciętne zdolnościach adaptacyjnych do

nowych warunków społecznych. W świetle tych okoliczności, zdaniem Trybunału, ograniczenie możliwości pobierania świadczenia pielęgnacyjnego przez opiekuna, który ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, ale jednocześnie pracy tej nie podejmuje z uwagi na sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, stanowi przejaw niewłaściwego zinterpretowania przez ustawodawcę nałożonego nań konstytucyjnego obowiązku wsparcia osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Celem ustawy o świadczeniach, zgodnie z jej uzasadnieniem, pozostaje stworzenie efektywnego systemu pomocy rodzinom znajdującym się w ciężkiej sytuacji materialnej, zapewniającego świadczenia rodzinne na poziomie zabezpieczającym egzystencję poszczególnych członków tych rodzin. Z założenia ustawa ta stanowić miała odpowiedź na brak rozwiązania systemowego, zastępowanego doraźnymi regulacjami poszczególnych zagadnień (druk sejmowy nr 1555/IV kadencja). "Szczególna pomoc", o której mówi Konstytucja, oznacza konieczność preferencyjnego traktowania osób należących do danej kategorii podmiotów, wyprzedzającego konstytucyjną ochronę o "zwykłej" intensywności. Ochrona przewidziana w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji oznaczać ma wyraźne podwyższenie standardu ochrony i pomocy, który ustrojodawca przyznaje wszystkim rodzicom i rodzinom (art. 18 Konstytucji). Zdaniem Trybunału, wskazane w przywołanym przepisie prawo do szczególnej pomocy musi być bowiem tak ukształtowane, aby znajdujące się w trudnej sytuacji rodziny, a do takich należy zaliczyć rodziny, których członkami są niepełnosprawne dzieci, miały możliwość otrzymywania świadczeń pielęgnacyjnych w sytuacji, kiedy to osoba sprawująca opiekę w celu jej wykonywania rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, zwłaszcza, jeśli minimalne świadczenie rentowe jest niższe niż świadczenie pielęgnacyjne. Skarżąca sprawuje opiekę nad niepełnosprawną od urodzenia córką, dba o wychowanie i utrzymanie dziecka, co skutkuje trudną sytuacją materialną i społeczną całej rodziny. To zaś warunkuje zaktualizowanie się jej uprawnienia do korzystania z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji jako przynależnego prawa podmiotowego, polegającego na oczekiwaniu od władz publicznych zapewnienia szczególnej opieki. Podkreślić trzeba, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie zwracał uwagę, iż prawa wyrażonego w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji mogą dochodzić członkowie rodziny będącej jego beneficjentem, w szczególności zaś jedno z rodziców lub opiekun prawny dziecka (zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08)".

W dalszej części uzasadnienia wyroku Trybunał wskazał, iż „sytuacja faktyczna oraz prawna opiekunów mających ustalone prawo do renty, lecz rezygnujących z dalszego zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną (...) wskazuje na podobieństwo ich sytuacji do sytuacji opiekunów, którzy są zdrowi i nie mają tym samym prawa do renty, lecz również rezygnują z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą

niepełnosprawną. (...) Wyłączenie przez ustawodawcę możliwości uzyskania przez opiekuna-rencistę świadczenia pielęgnacyjnego, a przez to również obarczenie rodziny osoby niepełnosprawnej kosztami związanymi z opieką nad osobą niepełnosprawną oraz pozbawienie w tym zakresie niepełnosprawnego członka rodziny pomocy socjalnej, stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione różnicowanie. Brak jest podstaw do wykluczenia z pobierania świadczenia osób, które nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną z tego tylko względu, że mają one przyznane prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy (...). Jednocześnie Trybunał dostrzega, że realna wysokość renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy może być zdecydowanie niższa niż wysokość świadczenia pielęgnacyjnego, jak ma to miejsce w przypadku skarżącej. W systemie świadczeń rodzinnych brak jest z kolei rozwiązania pośredniego, które pozwoliłoby tę sytuację rozwiązać dzięki np. obniżeniu wysokości przyznanego świadczenia proporcjonalnie do wysokości pobieranej renty. Sprzeczna z zasadą równości jest jedynie sytuacja, gdy samo przyznanie prawa do takiej renty skutkuje odebraniem świadczenia”.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny uznał, że wydanie orzeczenia stwierdzającego niezgodność zaskarżonego przepisu z Konstytucją będzie skutkowało koniecznością poczynienia przez Skarb Państwa znacznych nakładów, które nie zostały ujęte w obowiązującej ustawie budżetowej, dlatego orzekł, że utrata mocy przez art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. w zakresie, w jakim stanowi on, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, nastąpi po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Ogłoszenie wyroku nastąpiło w dniu 8 lipca 2019 r. - Dz. U. z 2019 r. poz. 1257.

Warto także wskazać, iż w zdaniu odrębnym zgłoszonym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., w którym nie negowano istnienia problemu prawnego w zakresie, jaki przedstawiła Trybunałowi skarżąca, a co więcej, oceniono sytuację, w jakiej się znalazła, jako niewątpliwie niesprawiedliwą, wskazano, iż „ (...) Trybunał Konstytucyjny orzekał wprawdzie w zakresie zaskarżenia, jednak nie uwzględnił w swoim wyroku całego kontekstu normatywnego art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Tym samym poprzez swoje orzeczenie doprowadził do sytuacji, w której pozostałe podmioty wymienione w tym przepisie (tj. osoby sprawujące opiekę) są wyłączone z możliwości kumulowania prawa od świadczenia pielęgnacyjnego z innymi świadczeniami z systemu zabezpieczenia społecznego (ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej). [...] Trybunał Konstytucyjny skupił się na tym, że oceniał jedynie ten zakres art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy, który dotyczył osoby mającej ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy (bo taki zakres wyznaczyła skarżąca), ale nie wziął

pod uwagę tego, że nawet w trybie zainicjowanym skargą konstytucyjną, ocena zgodności z Konstytucją wymaga ujęcia systemowego i uwzględnienia całego kontekstu normatywnego, w którym obowiązuje dana norma. Trybunał nie jest bowiem powołany do rozstrzygania spraw indywidualnokonkretnych, ale niezależnie od tego, czy rozstrzyga sprawy w trybie kontroli abstrakcyjnej (na podstawie wniosków) czy w trybie kontroli konkretnej (na podstawie pytań prawnych lub skarg konstytucyjnych) w pierwszej kolejności realizuje ogólny cel, jakim jest dbałość o hierarchiczną zgodność systemu prawnego i urzeczywistnianie zasady nadrzędności Konstytucji, oraz wynikających z niej zasad i wartości. W niniejszej sprawie Trybunał tej perspektywy nie uwzględnił przez co jego wyrok doprowadził do dyskryminacji szeregu grup osób sprawujących opiekę wymienionych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych w ich uprawnieniach do łączenia świadczenia pielęgnacyjnego z innymi świadczeniami. Zakresowy kierunek rozstrzygnięcia, odnoszący się do stanu faktycznego skarżącej, nie uwzględnia treści całego przepisu będącego podstawą rekonstrukcji kwestionowanej normy prawnej. Z kolei zakresowe orzeczenie przez Trybunał niekonstytucyjności wobec części jednej z grupy podmiotów wskazanych literalnie w przepisie (bo nie wszystkich osób sprawujących opiekę) jest wyrazem naruszenia zasady równego traktowania pozostałych podmiotów wskazanych w tym przepisie. Co więcej, Trybunał z jednej z grup wskazanych w art. 17 ust 5 pkt 1 lit. a ustawy, a mianowicie osób mających ustalone prawo do renty wyodrębnił podgrupę, jaką są osoby sprawujące opiekę mające ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy. W ten sposób dokonał dodatkowego, nieuprawnionego zróżnicowania opiekunów, którzy i tak w obowiązującym systemie prawnym nie są równo traktowani.”

Interpretacja przepisów ustawowych musi być zawsze dokonywana przy zastosowaniu techniki wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją. 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).

Powyższy aspekt ma szczególne znaczenie w sytuacji Strony, której ustalenie prawa do emerytury nastąpiło wraz z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego poprzez przyznanie z urzędu emerytury zamiast pobieranej renty z tytułu niezdolności do pracy. Tryb obligatoryjnej, bez wniosku Strony, zamiany renty z tytułu niezdolności do pracy na emeryturę wynika wprost z art. 24a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach

i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270 ze zm.).

Koniecznym jest podkreślenie, iż przy negatoryjnych rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowana norma przestaje być regułą powinnego zachowania, gdyż stanowi, od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału, wadliwą podstawę prawną. Przy wyroku negatoryjnym zakresowa wada ta dotyczy fragmentu normy prawnej w zakresie niezgodnym z ustawą zasadniczą. Wyrok zakresowy rozstrzyga o przepisie, którego rozumienie nie jest sporne, lecz zarzut niekonstytucyjności odnosi się do wyraźnego zakresu zastosowania tego przepisu (por. M. Florczak-Wątor, Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne, Poznań 2006, s. 104). Nie bez znaczenia jest także okoliczność, iż akt normatywny uchylony (w całości lub w części) na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, niezależnie nawet od odroczenia utraty jego mocy obowiązującej, traci cechę domniemania konstytucyjności. Wzruszenie tego domniemania następuje już z momentem ogłoszenia wyroku Trybunału na sali rozpraw (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt P 1/05, OTK-A z 2005 r., nr 4, poz. 42; z dnia 13 marca 2007 r. sygn. akt K 8/07, OTK-A z 2007 r., nr 3, poz. 26; z dnia 11 maja 2007 r. sygn. akt K 2/07, OTK-A z 2007 r., nr 5, poz. 48). Z tą też chwilą nie ma już żadnych wątpliwości, że taki akt nie spełnia standardów konstytucyjnych. Trafnie zauważył Sąd Najwyższy, że na skutek orzeczenia o niekonstytucyjności aktu normatywnego następuje zmiana stanu prawnego (por. wyrok z dnia 23 stycznia 2007 r. sygn. akt III PK 96/06, OSNP z 2008 r., nr 5- 6, poz. 61). Sąd bowiem, rekonstruując podstawę rozstrzygnięcia, zobowiązany jest uwzględnić wszystkie normy obowiązujące w systemie prawnym, w tym te o charakterze konstytucyjnym i stosować w tym zakresie reguły kolizyjne - *lex superior derogat legi inferiori*.

Rzecznik pragnie także wskazać, iż za twierdzeniem, że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 20 lutego 2019 r. odpowiada prawu, przemawia orzecznictwo sądownoadministracyjne. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2019 r. sygn. akt I OSK 757/19 (dostępny na: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) wskazał, że na potrzebę zastosowania dyrektyw wykładni systemowej, celowościowej oraz funkcjonalnej w odniesieniu do art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. w wyroku z dnia 20 lutego 2019 r. sygn. akt II SA/Go 833/18 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 11 kwietnia 2019 r. sygn. III SA/Kr 137/19 (oba orzeczenia nieprawomocne). W wyrokach tych Sądy stanęły na stanowisku, zgodnie z którym zastosowanie powyższych reguł interpretacyjnych w odniesieniu do art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. wyłącza prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osoby mającej ustalone prawo do emerytury nie w całości, ale do wysokości tej emerytury. Oba Sądy zwróciły uwagę, że w dacie uchwalenia ustawy o świadczeniach rodzinnych wysokość ówczesnego świadczenia pielęgnacyjnego była kwotą

niższą niż ówczesna wysokość świadczeń wyłączających prawo do tego świadczenia. Podkreślono, że relacja ta utrzymywała się aż do 1 maja 2014 r., kiedy to świadczenie pielęgnacyjne wzrosło do 800 zł i stało się nieznacznie wyższe od najniższej emerytury, a następnie było waloryzowane i obecnie jest już niemal dwukrotnie wyższe od otrzymywanej przez skarżącą najniższej emerytury (wysokość świadczenia pielęgnacyjnego - 1583 zł, wysokość najniższej emerytury - 878 zł). Wskazano, że intencją ustawodawcy wprowadzającego to wyłączenie było, aby uprawniony opiekun nie pobierał świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy otrzymuje świadczenie wyższe. Jednak odczytanie przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. w obecnych realiach - jako pozbawiającego w całości świadczenia pielęgnacyjnego także opiekuna otrzymującego świadczenie znacznie niższe, wymagałoby jednoznacznego potwierdzenia przez dyrektywy wykładni systemowej oraz funkcjonalnej i celowościowej.

W dalszej części przywołanego orzeczenia Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że „narusza zasadę równości taka wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r., która pozbawia w całości prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osoby mające ustalone prawo do emerytury (renty) w wysokości niższej niż to świadczenie. Wszak zgodnie z tą zasadą wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Jeżeli zatem prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości (tak w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 9 marca 1988 r. sygn. akt U 7/87; z dnia 6 maja 1998 r. sygn. akt K 37/97; z dnia 20 października 1998 r. sygn. akt K 7/98; z dnia 17 maja 1999 r. sygn. akt P 6/98; z dnia 4 stycznia 2000 r. sygn. akt K 18/99; z dnia 18 grudnia 2000 r. sygn. akt K 10/00; z dnia 21 maja 2002 r. sygn. akt K 30/01; z dnia 28 maja 2002 r. sygn. akt P 10/01 oraz z dnia 18 marca 2014 r. sygn. akt SK 53/12)”.

W świetle powyższego Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, iż działania podejmowane w toku postępowania przez organy administracji były niezgodne z prawem, a Sąd orzekając w sprawie Strony nie naruszył przepisów prawa materialnego. Dokonując wykładni art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. uwzględnił prawnie uzasadnione cele ustawy oraz zasady konstytucyjne. Należyta interpretacja aktu normatywnego polegająca na odczytaniu zeń właściwego i zgodnego z intencjami prawodawcy sensu, wymagała 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, aby nie doszło do zakłócenia ratio systemu zabezpieczenia społecznego.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich sam fakt uzyskania przez Stronę świadczenia emerytalnego nie mógł mieć ostatecznego znaczenia dla oceny Jej wniosku o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w tym znaczeniu, że nie mógł przesądzać o niemożności przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w ogóle, co słusznie dostrzegł Sąd.

W związku z powyższym przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do niniejszego postępowania oraz wniosek o oddalenie skargi kasacyjnej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w G. należy uznać za konieczne i uzasadnione.