



III.7064.8.2016.JA

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
Wydział IV
ul. Ratajczaka 10/12
61-815 Poznań**

SKARŻĄCA:

ORGAN ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ:
Samorządowe Kolegium Odwoławcze

sygn. akt IV SA/Po 712/18

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) - 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 Pani na decyzję

Samorządowego Kolegium Odwoławczego

o uchyleniu decyzji wydanej z upoważnienia Burmistrza Miasta przez Kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w z dnia 29 listopada 2017 r. znal w przedmiocie odmowy przyznania Pani prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad niepełnosprawną matką - Panią ur. r., która legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu znacznym i orzeczeniu w tym zakresie co do istoty sprawy poprzez odmowę przyznania Pani prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

2. Na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a oraz art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. wnoszę o uchylenie zaskarżonej przez Panią ą decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w w części: tj. w zakresie odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego

z uwagi na naruszenie:

a) prawa materialnego mającego wpływ na wynik sprawy:

- poprzez błędną wykładnię 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. polegającą na pominięciu prawnie uzasadnionych celów u.o.ś.r. i przyjęciu, że okoliczność pobierania przez Panią specjalnego zasiłku opiekuńczego stanowi kryterium negatywne do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, a w konsekwencji błędne uznanie, że sam fakt uzyskania i pobierania przez Skarżącą specjalnego zasiłku opiekuńczego ma przesądzające znaczenie dla oceny wniosku Skarżącej o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego,

- poprzez błędną wykładnię art. 27 ust. 5 u.o.ś.r., polegającą na uznaniu, że w sytuacji Skarżącej nie nastąpił zbieg prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego, co z kolei skutkowało wadliwym przyjęciem, że przepis art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. nie ma zastosowania w sprawie, a to uniemożliwia Skarżącej dokonanie wyboru jednego ze świadczeń opiekuńczych i przesądza o niemożności uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji pobierania specjalnego zasiłku opiekuńczego.

b) naruszenie przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy:

- art. 77 § 1 i art. 7 w zw. z art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego - dalej K.p.a. poprzez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia

sprawy, przyjmując, iż sam fakt pobierania przez Skarżącą specjalnego zasiłku opiekuńczego skutkuje brakiem prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i zwalnia organ rozstrzygający w sprawie z podejmowania działań zmierzających do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy pozwalającego na wydanie rozstrzygnięcia z uwzględnieniem słusznego interesu strony,

- art. 8 i art. 9 K.p.a. przez niewypełnienie obowiązku pouczenia Strony o treści art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. i możliwości dokonania wyboru korzystniejszego świadczenia, co wynikało z błędnej wykładni art. 27 ust. 5 u.o.ś.r.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 29 września 2017 r. Pani [imię i nazwisko] wystąpiła o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawną w stopniu znacznym matką, Panią [imię i nazwisko]. Decyzją wydaną z upoważnienia Burmistrza Miasta [miasto] przez Kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w [miasto]

[imię i nazwisko] odmówiono przyznania wnioskowanego świadczenia. Przyczyną takiego rozstrzygnięcia była przede wszystkim okoliczność, iż pierwsze orzeczenie o niezdolności do samodzielnej egzystencji Pani [imię i nazwisko] zyskała w wieku lat 60 na podstawie wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia

[data], który uznał Panią [imię i nazwisko] za osobę niezdolną do samodzielnej egzystencji od dnia 17 grudnia 2012 r. Organ I instancji odwołał się w uzasadnieniu decyzji do wyjaśnień uzyskanych z Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, iż pomimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. syg. akt K 38/13, który uznał przepis art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. za niezgodny z Konstytucją, to wskazany przepis ustawy organ ma obowiązek stosować.

Pani [imię i nazwisko] zaskarżyła decyzję Kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w [miasto] domagając się przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Swoje żądanie wywodziła przede wszystkim z okoliczności, iż po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. syg. akt K 38/13, na mocy którego przepis art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. różnicujący prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od daty powstania niepełnosprawności osoby z niepełnosprawnością został w tym zakresie uznany za niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, jest ona osobą uprawnioną do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego. W uzasadnieniu Skarżąca przypomniała, iż składając wniosek o świadczenie pielęgnacyjne oświadczyła, iż zrezygnuje z prawa do specjalnego zasiłku

świadczeń rodzinnych. Kolegium krytycznie odniosło się do uzasadnienia decyzji organu I instancji wskazując na naruszenia art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 K.p.a., oraz art. 8 i 11 K.p.a.

Ostatecznie wobec wadliwości uzasadnienia decyzji organu I instancji oraz oparcia rozstrzygnięcia na niekonstytucyjnym art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. Kolegium uchyliło zaskarżoną przez Panią _____ decyzję i jednocześnie rozstrzygając co do istoty sprawy odmówiło przyznania Skarżącej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi na wystąpienie przesłanki negatywnej w postaci uprawnienia do specjalnego zasiłku opiekuńczego.

Rozstrzygnięcie Kolegium z dnia 14 czerwca 2018 r. Pani _____ zaskarżyła skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wskazując na niesprawiedliwość wydanej decyzji, a wyjaśniając motywy braku wcześniejszego zrezygnowania ze specjalnego zasiłku opiekuńczego podkreśliła, iż utrata wsparcia w postaci tego świadczenia w sposób istotny wpłynęłaby niekorzystnie na i tak trudną sytuację Jej rodziny. Ponadto zarzuciła decyzji organu II instancji, iż została poprzez wydane rozstrzygnięcie pozbawiona możliwości wyboru korzystniejszego świadczenia. Domagając się uchylenia zaskarżonej decyzji Pani _____ wskazała, że sprawuje od lat opiekę całodobową nad ciężko chorą matką i nie może z tego powodu podjąć zatrudniania.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w _____ w odpowiedzi na skargę Pani _____ skierowaną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniosło o jej oddalenie. Organ odwoławczy w całości podtrzymał argumentację przedstawioną w uzasadnieniu zaskarżanej decyzji z dnia 14 czerwca 2018 r.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawioną przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu argumentacją uzasadniającą odmowę przyznania Skarżącej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego nie sposób się zgodzić.

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 współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. W art. 17 ust. 1b ustawy 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 niepełnosprawną ze względu na datę powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki, nie może stanowić, jak słusznie zauważyło Kolegium, podstawy odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Biorąc pod uwagę całokształt sprawy, która w istocie sprowadza się do ustalenia prawa Pani do świadczenia pielęgnacyjnego od września 2017 r. tj. miesiąca w którym złożyła wniosek o przyznanie świadczenia, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, oczekiwanie opiekunki 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 bowiem pominąć, że konsekwencją rezygnacji przez Skarżącą z pracy w związku ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawną matką było uzyskanie przez Nią specjalnego zasiłku opiekuńczego. Trudno też czynić zarzut Skarżącej z tego, że w sytuacji pozostawania bez środków do życia skorzystała z dostępnej pomocy finansowej państwa, a tym samym akceptować rozmiar konsekwencji w postaci ukształtowania sytuacji Skarżącej w sposób szczególnie niekorzystny.

Materialnoprawną podstawę decyzji zaskarżanej niniejszą skargą stanowiła 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 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. Organ administracji dokonując wykładni przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r. poprzestał 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 wypowiedzienia, 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 organ II instancji 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 organu (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 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.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich organ administracji orzekający w sprawie 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 organu stosującego prawo jest sięganie do innych sposobów wykładni. Organ 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., 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.).

W ocenie Rzecznika literalna wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 1 lit b u.o.ś.r. prowadzi do pozbawienia osób faktycznie sprawujących opiekę, zobowiązanych do alimentacji, prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Akceptacja takiej wykładni prawa naruszałaby

konstytucyjne zasady sprawiedliwości społecznej, nakaz ochrony i opieki nad rodziną, jak również wynikający z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP, nakaz szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Należy także wskazać, że wykładnia uwzględniająca wskazane zasady konstytucyjne ma także oparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 15 listopada 2006 r. sygn. akt P 23/05 (OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 151) Trybunał stwierdził, że: „Choć zasiłek stały nominalnie przysługiwał opiekunowi, to korzyść czerpał z niego podopieczny, który dzięki zasiłkowi miał zapewnioną opiekę osoby bliskiej. Takie rozwiązanie było też korzystne dla państwa, które zapewniając osobie potrzebującej pomocy opiekę członka rodziny, nie musiało organizować tejże opieki w innych formach. Skoro członek najbliższej rodziny wywiązuje się ze swych obowiązków wobec chorego krewnego, a wymaga to od niego rezygnacji z zarobkowania, to powinien w tych działaniach otrzymać odpowiednie wsparcie państwa. Przyznanie tylko rodzicom naturalnym prawa do zasiłku stałego narusza konstytucyjną zasadę równości, a także zasadę sprawiedliwości społecznej (pojmowaną nie w aspekcie socjalno-ekonomicznym), lecz odnoszoną również do społecznego poczucia sprawiedliwości, które w demokratycznym państwie prawnym nie powinno być przez ustawodawcę ignorowane (art. 2 Konstytucji)”. Trybunał Konstytucyjny uznał, że taka regulacja godzi też w konstytucyjne nakazy ochrony rodziny i opieki nad rodziną w ogólności (art. 18 Konstytucji) oraz szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 Konstytucji). Powyższa teza jest nadal aktualna, bowiem świadczenie pielęgnacyjne zastąpiło zasiłek stały przewidziany w ustawie z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej.

W tym miejscu warto wskazać także na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r. sygn. akt SK 7/11, w którym Trybunał 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 stanowiąc będą optimum realizacji treści prawa

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

Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, jako najwyższe prawo w strukturze źródeł prawa, należy stosować bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (na co wskazuje jej art. 8), także w sferze praw i wolności jednostki (por. J. Trzeciński, Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych Konstytucji przez sądy administracyjne, wykład ZNSA 2011/3/39).

Uwzględniając powyższe rozważania, a w szczególności uregulowania Konstytucji RP za nieuzasadnione należy uznać takie wykładanie przepisów u.o.ś.r., które skutkuje ograniczeniem w dostępności do świadczenia pielęgnacyjnego, konkurencyjnego pod względem wysokości wobec specjalnego zasiłku opiekuńczego, osób realizujących swój moralny i prawny obowiązek względem niepełnosprawnego członka swojej rodziny, w sytuacji, gdy prawidłowo sprawują oni faktyczną, codzienną opiekę.

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).

Organ administracji publicznej odmawiając Pani [redacted] uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego dokonał 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 Kolegium 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 organu administracji

w tej mierze doprowadził do rażąco niesprawiedliwego rozstrzygnięcia poprzez zastosowanie prawa materialnego w sposób zakłócający *ratio* systemu zabezpieczenia społecznego.

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 niepełnosprawnej tylko dlatego, że będąc pozbawiony środków do życia skorzystał z jedynej oferowanej mu możliwości uzyskania jakiejkolwiek 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, 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.

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 objętej skargą.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich organ rozstrzygając o prawie opieki dorosłej osoby z niepełnosprawnością 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 Skarżącej można mówić o ekspektatywie nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego skoro spełnia

wszelkie przesłanki wymagane ustawą, a jedyną przeszkodę stanowi wcześniejsze uzyskanie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego.

Organ rozstrzygający w sprawie w sposób błędny dokonał wykładni art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. uznając, że w okolicznościach niniejszej sprawy nie nastąpił zbieg prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego, co z kolei skutkowało wadliwym przyjęciem, że w sytuacji Skarżącej przepis art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. nie ma zastosowania, a to uniemożliwia Skarżącej dokonanie wyboru jednego ze świadczeń opiekuńczych i przesądza o niemożności uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji pobierania specjalnego zasiłku opiekuńczego. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich 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 Skarżącej do wyboru korzystniejszego świadczenia. 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 Pani z dnia 29 września 2017 r. niedopuszczalne byłoby pobieranie równocześnie - za te same okresy, specjalnego zasiłku opiekuńczego i świadczenia pielęgnacyjnego. Konsekwencją takich ustaleń byłoby zastosowanie przepisu art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. regulującego kwestię zbiegu uprawnienia do świadczeń.

W świetle powyższego sam fakt uzyskania przez Skarżącą specjalnego zasiłku opiekuńczego nie może mieć ostatecznego znaczenia dla oceny Jej wniosku z dnia 29 września 2017 r. w tym znaczeniu, że nie może przesądzać o niemożności przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Nie sposób bowiem uznać zaistniałej sytuacji za nieodwracalną. Rozważenia wymaga wyeliminowanie z obrotu prawnego, czy wygaszenie decyzji przyznającej specjalny zasiłek opiekuńczy - o co wnioskowała Pani

składając wraz z wnioskiem o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego stosowne oświadczenie. Z uwagi zaś na znaczącą różnicę kwotową świadczeń istnieje możliwość wyrównania różnicy między wypłaconym specjalnym zasiłkiem opiekuńczym 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, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 kwietnia 2017 r. sygn. akt IV SA/Gl 78/17 dostępne na: www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W tym miejscu należy odnieść się do materii czasu i okresów ustalania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wyznaczanej przez art. 24 ust. 2 u.o.ś.r., który stanowi, że

prawo do świadczeń rodzinnych ustala się na okres zasiłkowy, z wyjątkiem świadczeń, o których mowa w art. 9 i art. 14-17 tej ustawy. Prawo do świadczeń rodzinnych ustala się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, do końca okresu zasiłkowego. W sytuacji więc ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne, co ma miejsce w niniejszej sprawie, podstawę żądania stanowił przepis art. 17 w związku z art. 24 ust. 2 u.o.ś.r. Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego ma charakter okresowy i w takim ujęciu generalnie to data wpływu wniosku z prawidłowo wypełnionymi dokumentami kształtuje datę początkową przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

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., to obowiązkiem organu było 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 z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów - przysługuje jedno z tych świadczeń wybrane przez osobę uprawnioną. 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. Przepis art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. 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. Twierdzenia Kolegium, iż tylko uprzednia rezygnacja ze specjalnego zasiłku dawałaby Skarżącej możliwość uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, należy uznać za chybione.

Nie do przyjęcia jest sytuacja, w której organ administracji, 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 dostrzega, 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.

W ocenie Rzecznika organ administracji w sprawie Pani działał 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. Służy temu m.in. obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem

postępowania administracyjnego. Organ administracji ma obowiązek czuwania nad tym, aby strona postępowania nie poniosła szkody z powodu nieznamości prawa i w tym celu winien udzielać stronie niezbędnych wyjaśnień i wskazówek w toku postępowania. W sprawie będącej przedmiotem skargi organ tym obowiązkom nie sprostał.

Nie ulega wątpliwości, że jeśli organ rozpoznający sprawę posiada wiedzę, iż dla zapewnienia stronie maksymalnej ochrony Jej interesów koniecznym jest złożenie przez Stronę dodatkowych dokumentów albo wystąpienie ze stosownym, dodatkowym wnioskiem, to powinien o takiej konieczności poinformować stronę. Jak zauważył bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 kwietnia 2005 r. sygn. akt I OSK 743/05, 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. Spełnienie zatem, wynikającego z art. 9 K.p.a. obowiązku informowania i wyjaśniania stronom oraz uczestnikom postępowania administracyjnego całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy, szczególnie, gdy organ ma wiedzę, iż działania strony, bądź niedopełnienie działań, może doprowadzić do niekorzystnych dla strony skutków prawnych ma kapitalne znaczenie. Bezczyność organu w tym zakresie stanowi naruszenie prawa.

Przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r. nakłada obowiązek spełnienia określonych warunków uprawniających do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, jednak mimo to, nie można uznać, by uprawniało to organ administracji do podważania podstawowych zasad postępowania administracyjnego, m.in. zasadę ustalania prawdy obiektywnej oraz zasad i praw wynikających z obowiązującej Konstytucji RP. Zasadą jest bowiem (art. 75 § 1 zdanie 1 K.p.a.), że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Z art. 7 K.p.a. wynika obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy w celu ustalenia tego stanu zgodnie z prawdą obiektywną. Przepis ten, a także przepisy art. 77 § 1 i art. 80 K.p.a. nakładają na organy obowiązek podejmowania wszelkich niezbędnych kroków w celu wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności stanu faktycznego sprawy oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Wyrażona w art. 7 K.p.a. zasada postępowania administracyjnego odnosi się w równym stopniu do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego i dowodowego, jak i do stosowania norm prawa materialnego, to jest do całokształtu przepisów prawnych służących załatwieniu sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 1981 r. sygn. akt SA 820/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 57, s. 226).

Przestrzeganie podstawowych zasad postępowania administracyjnego jest szczególnie ważne przy rozpoznawaniu spraw z zakresu objętego ustawą o świadczeniach

rodzinnych. 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 objętej skargą były również sprzeczne z zasadami państwa prawa, które organy mają obowiązek wcielać w życie. Zgodnie bowiem z treścią art. 6 K.p.a. organy administracji posiadają uprawnienie do działania jedynie na mocy obowiązujących przepisów. W sprawie będącej przedmiotem zaskarżenia Kolegium w sposób wadliwy ustaliło treść normy prawnej, na podstawie której mogło i miało obowiązek rozstrzygać w sprawie. Zasada praworządności (legalizmu) została przewidziana w art. 7 Konstytucji, 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 podkreślał, że istotą art. 7 Konstytucji 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 9 maja 2005 r. sygn. Ts 216/04, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 87). Zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji 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 i pozostałych zasad ustrojowych. Takie uwarunkowania wynikają bowiem również z samego art. 7 Konstytucji (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 7 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 3).

Patrząc systemowo na działania organu II instancji w sprawie związanej z uzyskaniem przez Skarżącą prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że decyzja z dnia 14 czerwca 2018 r. została wydana z naruszeniem wskazanych w zarzutach skargi przepisów prawa materialnego oraz z pogwałceniem przepisów postępowania. Za wydaniem wskazanej decyzji nie przemawiał również słuszny interes Skarżącej, a wręcz przeciwnie wydane rozstrzygnięcie doprowadziło do sytuacji, w której pomimo, iż Skarżąca opiekuje się swoją niepełnosprawną w stopniu znacznym matką i z tego względu nie podejmuje aktywności

zawodowej, nie może Ona uzyskać należnego świadczenia. Taka sytuacja nie może zyskać aprobaty w państwie prawa.

W sprawie będącej przedmiotem zaskarżenia prawidłowe odczytanie treści art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b oraz art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. prowadzi do wniosku, że Pani opiekująca się niepełnosprawną w stopniu znacznym matką jest osobą uprawnioną do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, a posiadanie uprawnienia do specjalnego zasiłku opiekuńczego nie może skutkować odmową przyznania tego świadczenia. Zbieg uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego oraz specjalnego zasiłku opiekuńczego obliguje Skarżącą do dokonania wyboru jednego ze świadczeń. W konsekwencji - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - zaskarżona decyzja powinna zostać uchylona.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

- trzy odpisy pisma procesowego