



III.7064.191.2019.JA

**Wojewódzki Sąd Administracyjny**  
w [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE]  
[REDAKTOWANE]

za pośrednictwem

**Samorządowego Kolegium**  
**Odwoławczego w [REDAKTOWANE]**

[REDAKTOWANE]  
[REDAKTOWANE]

**Skarżący:**

Rzecznik Praw Obywatelskich  
REGON: 012093073

**Organ administracji publicznej:**

Samorządowe Kolegium  
Odwoławcze w [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE]  
[REDAKTOWANE]

**Strona:**

[REDAKTOWANE]  
[REDAKTOWANE]  
[REDAKTOWANE]

**SKARGA**

**RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w [REDAKTOWANE] z dnia 15 maja 2019 r.  
[REDAKTOWANE] o utrzymaniu w mocy decyzji z dnia 18 marca 2019 r.  
[REDAKTOWANE] wydanej z upoważnienia Prezydenta Miasta  
[REDAKTOWANE] przez specjalistę Działu Świadczeń Rodzinnych i Alimentacyjnych Miejskiego  
Ośrodka Pomocy Społecznej w [REDAKTOWANE] o odmowie przyznania Pani M [REDAKTOWANE] - dalej:

Strona prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad niepełnosprawną babcią, Panią J [REDAKTOWANE]

Działając na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 52 § 1 oraz 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - dalej p.p.s.a. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.) w zw. z art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.) **zaskarżam w całości** decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w [REDAKTOWANE] z dnia 15 maja 2019 r. ([REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE]) oraz poprzedzającą ją decyzję wydaną z upoważnienia Prezydenta Miasta [REDAKTOWANE] przez specjalistę Działu Świadczeń Rodzinnych i Alimentacyjnych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w [REDAKTOWANE] z dnia 18 marca 2019 r. ([REDAKTOWANE]).

Zaskarżonym decyzjom **zarzucam**:

**1. naruszenie prawa materialnego mającego wpływ na wynik sprawy:**

- art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 1 a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2220 ze zm.) - dalej u.o.ś.r. poprzez błędną wykładnię polegającą na:
  - pominięciu prawnie uzasadnionych celów wskazanej ustawy,
  - przyjęciu, że faktyczne sprawowanie przez Stronę opieki nad niepełnosprawną w stopniu znacznym babcią, Panią [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] nie jest wystarczające do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi na okoliczność, iż niepełnosprawna Pani [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] ma córkę, na której - jako spokrewnionej w pierwszym stopniu - spoczywa obowiązek opieki nad matką,
  - uznaniu, że potencjalny obowiązek alimentacyjny córki względem wymagającej opieki matki bez względu na szczególne okoliczności wyprzedza obowiązek alimentacyjny wnuczki, co w konsekwencji doprowadziło do błędnej konstatacji, iż w sytuacji Strony nie zaktualizował się wynikający z przepisów ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 682 ze zm.) - dalej K.r.o. obowiązek alimentacyjny względem babci, co z kolei przesądziło o braku prawa do świadczenia pielęgnacyjnego,
  - nieuprawnionym przyjęciu, że przepisy u.o.ś.r. pozwalają organowi na ustalanie możliwości i formy realizacji obowiązku alimentacyjnego przez osobę zobowiązaną, a przez to wkraczanie w kompetencje zastrzeżone dla sądu powszechnego,

## 2. naruszenie przepisów postępowania mających wpływ na wynik sprawy:

- art. 77 § 1 i art. 7 w zw. z art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.) - dalej K.p.a. poprzez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy w szczególności odnoszących się do zakresu faktycznej opieki sprawowanej przez Stronę i realnych możliwości sprawowania przez Panią [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO] opieki nad niepełnosprawną matką w zakresie wymaganym stanem zdrowia Pani [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO], a przez to nieuprawnione uznanie, że kryterium stopnia pokrewieństwa wyznaczające kolejność zobowiązania do alimentacji stanowi samo w sobie przeszkodę w nabyciu przez Stronę prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i ostatecznie skutkowało załatwieniem sprawy w sposób kolidujący ze słusznym interesem Strony,
- art. 11 i art. 107 § 3 K.p.a. z uwagi na brak adekwatnego uzasadnienia decyzji przejawiający się w niewyczerpującym i nieprzekonującym wyjaśnieniu motywów wydanego rozstrzygnięcia.

Na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a oraz art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. **wnoszę o uchylenie w całości** zaskarżonej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w [REDAKTOWANO] z dnia 15 maja 2019 r. (Nr [REDAKTOWANO]) oraz poprzedzającej ją decyzji wydanej z upoważnienia Prezydenta Miasta [REDAKTOWANO] przez specjalistę Działu Świadczeń Rodzinnych i Alimentacyjnych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w [REDAKTOWANO] z dnia 18 marca 2019 r. (Nr [REDAKTOWANO]).

### UZASADNIENIE

Dnia 8 lutego 2019 r. Strona wystąpiła z wnioskiem o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z opieką nad babcią, Panią [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO] r., która jest osobą z niepełnosprawnością w stopniu znacznym. Z orzeczenia Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w [REDAKTOWANO] z dnia 26 października 2015 r. Nr [REDAKTOWANO] wynika, iż ustalony stopień niepełnosprawności jest wydany na stałe od dnia 22 września 2015 r., a daty powstania niepełnosprawności nie da się ustalić.

Rozpoznając wniosek Strony organ I instancji - działający z upoważnienia Prezydenta Miasta [REDAKTOWANO] specjalista Działu Świadczeń Rodzinnych i Alimentacyjnych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w [REDAKTOWANO] dnia 18 marca 2019 r. wydał decyzję odmowną w oparciu o art. 17 ust. 1 b u.o.ś.r. oraz art. 17 ust. 1 pkt 4 u.o.ś.r. W uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia organ wskazał, iż z uwagi na fakt, iż daty powstania niepełnosprawności Pani [REDAKTOWANO] nie można ustalić, brak jest podstaw do przyznania wnioskowanego świadczenia.

Natomiast drugą okolicznością przesądzającą o braku uprawnienia Strony do świadczenia pielęgnacyjnego jest brak pokrewieństwa Strony z Panią ██████ ██████ w pierwszym stopniu, a tym samym nie ciąży na Stronie obowiązek alimentacyjny względem babci, nad którą sprawuje opiekę.

Od decyzji organu I instancji Strona wniosła odwołanie wnioskując o uchylenie zaskarżonej decyzji i ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. W uzasadnieniu powołała się przede wszystkim na okoliczność, iż jest jedyną osobą, która może i faktycznie sprawuje opiekę nad babcią, która ze względu na liczne schorzenia i podeszły wiek - 89 lat wymaga codziennej opieki. Podkreśliła, że pobierała z tytułu opieki specjalny zasiłek opiekuńczy, do którego utraciła prawo z uwagi na niespełnienie kryterium dochodowego. Strona wskazała, że córka Pani ██████ ██████, Pani ██████ ██████ od 1995 r. zamieszkuje 467 km od ██████, nie interesuje się stanem zdrowia matki, nie wspiera finansowo rodziny, a jej sytuacja finansowa jest trudna, gdyż wychowuje niepełnosprawną córkę i pobiera świadczenie pielęgnacyjne.

Po rozpoznaniu odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze w ██████ wydało w dniu 15 maja 2019 r. decyzję o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji. W uzasadnieniu Kolegium wskazało, iż mając na uwadze skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13 dla osób sprawujących opiekę nad bliskim członkiem rodziny, którego niepełnosprawność nie powstała w dzieciństwie, organ I instancji nieprawidłowo zastosował art. 17 ust. 1 b u.o.ś.r. Zdaniem Kolegium po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., który uznał przepis art. 17 ust. 1 b u.o.ś.r. za niezgodny z Konstytucją w zakresie w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na moment powstania niepełnosprawności osoby podlegającej opiece, fakt, że niepełnosprawność babki Strony nie powstała przed ukończeniem 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej do ukończenia 25. roku życia, nie może stanowić przesłanki odmowy przyznania Stronie wnioskowanego świadczenia pielęgnacyjnego. Stanowisko takie wynika z utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych.

Analizując drugą przesłankę odmowy Stronie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego Kolegium wskazało, iż z akt sprawy oraz treści odwołania Strony wynika, że osoba wymagająca opieki, Pani ██████ ██████ ma córkę ██████ ██████, która jest osobą spokrewnioną z nią w pierwszym stopniu, zatem to na niej spoczywa obowiązek sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Podkreśliło także, że jeżeli córka Pani ██████ ██████ nie jest w stanie sprawować opieki nad niepełnosprawną matką osobiście, gdyż zamieszkuje w województwie wielkopolskim, to opiekę tę może powierzyć osobie trzeciej za odpowiednim wynagrodzeniem. Kolegium stwierdziło, że skoro Pani ██████ ██████ ma córkę, co do której nie istnieją żadne merytoryczne przeciwwskazania by opiekowała się

niepełnosprawną matką, to w świetle obowiązującego prawa, na niej, a nie na wnuczce, w pierwszej kolejności spoczywa obowiązek opieki nad matką.

Ostatecznie organ odwoławczy utrzymał w mocy decyzję organu I instancji o odmowie przyznania Stronie świadczenia pielęgnacyjnego uznając, że jest ona poprawna merytorycznie, a podnoszone w odwołaniu okoliczności nie mogą stanowić podstawy jej uchylenia lub zmiany.

Rozstrzygnięcie Kolegium z dnia 15 maja 2019 r. nie zostało przez Stronę zaskarżone i uzyskało przymiot prawomocności.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie sposób się zgodzić ze stanowiskiem wyrażonym przez organy obu instancji w niniejszej sprawie, której istota sprowadza się do ustalenia, czy Strona, wieloletnia opiekunka niepełnosprawnej w stopniu znacznym babci jest uprawniona do świadczenia pielęgnacyjnego, pomimo, że córka Pani ██████████ żyje, ale nie jest w stanie opiekować się matką.

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 pkt 1-3 u.o.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje matce albo ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka, osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

W art. 17 ust. 1 pkt 4 u.o.ś.r. ustawodawca określił, iż prawo do świadczenia przysługuje innym osobom, na których zgodnie z przepisami K.r.o. ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Do tej grupy osób innych niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki ma zastosowanie art. 17 ust. 1 a u.o.ś.r., w myśl którego świadczenie pielęgnacyjne przysługuje wówczas, gdy spełnione są łącznie następujące warunki:

1) rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;

2) nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;

3) nie ma osób, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

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

Na gruncie sprawy będącej przedmiotem zaskarżenia organy obu instancji procedując nad wnioskiem Strony uznały, że Stronie nie przysługuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

Organ I instancji przyjął, że nieustalenie w orzeczeniu o niepełnosprawności daty powstania u Pani ██████████ ██████████ niepełnosprawności przed 18. lub 25. rokiem życia może stanowić przesłankę odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, co słusznie zostało ocenione jako nieprawidłowe przez organ wyższej instancji. Nie można bowiem pominąć, jako elementu kształtującego stan prawny, wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13, w którym stwierdzone zostało, że art. 17 ust. 1 b u.o.ś.r. w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Skutkiem tego wyroku nie jest uchylenie art. 17 ust. 1 b u.o.ś.r., a Trybunał orzekł o niekonstytucyjności części normy wynikającej z tego przepisu (tzw. wyrok zakresowy). Poprawienie stanu prawnego w tym zakresie należy do ustawodawcy. Pomimo tego, nie może budzić wątpliwości konieczność dokonania takiej jego wykładni, która nie byłaby sprzeczna ze stanowiskiem Trybunału. Stanowisko takie wyrażone zostało w orzecznictwie sądowym, w którym podkreśla się, że nie jest dopuszczalne oparcie decyzji odmawiającej przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i rozstrzygnięcia sądu w takiej sprawie na tej części przepisu art. 17 ust. 1 b u.o.ś.r., która została uznana za niezgodną z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Stwierdzenie niekonstytucyjności części przepisu w wyroku zakresowym wywołuje bowiem domniemanie niekonstytucyjności tej zakwestionowanej części, a sądy i organy są związane orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w zakresie dokonanej oceny zgodności z Konstytucją. Łączy się to z wynikającą z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP zasadą ustrojową bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji. Jedną z form takiego bezpośredniego stosowania jest oparcie wyroku

na stanowisku wyrażonym w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. W konsekwencji, w stosunku do opiekunów osób wymagających opieki, których niepełnosprawność powstała później niż do ukończenia 18. (ewentualnie 25.) roku życia, kryterium momentu powstania niepełnosprawności, jako uniemożliwiające uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego, utraciło przymiot konstytucyjności. Wobec tego, w odniesieniu do tych osób oceny spełnienia przesłanek niezbędnych dla przyznania świadczenia pielęgnacyjnego należy dokonywać z pominięciem tego kryterium (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2016 r. sygn. akt I OSK 1614/16, z dnia 4 czerwca 2017 r. sygn. akt I OSK 2920/16, z dnia 11 lipca 2017 r. sygn. akt I OSK 1600/16 dostępne: na: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Organy obu instancji orzekając o niespełnieniu przez Stronę przesłanek do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego uzasadniły swoje rozstrzygnięcia okolicznością, że na Stronie nie ciąży w pierwszej kolejności obowiązek alimentacyjny względem babci, gdyż jest inna osoba spokrewniona w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki. Sytuacja taka powoduje, że nie aktualizuje się obowiązek alimentacyjny Strony względem babci, a stan ten wyklucza ją z grona osób uprawnionych do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Patrząc systemowo na działania organów obu instancji w sprawie związanej z uzyskaniem przez Stronę prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że decyzja z dnia 15 maja 2019 r. oraz poprzedzająca ją decyzja z dnia 18 marca 2019 r. zostały wydane z naruszeniem art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 1 a u.o.ś.r. oraz z pogwałceniem przepisów postępowania wskazanych w zarzutach skargi. Za wydaniem wskazanych decyzji nie przemawiał również słuszny interes Strony, a wręcz przeciwnie wydane rozstrzygnięcia doprowadziły do sytuacji, w której pomimo, iż Strona opiekuje się swoją niepełnosprawną w stopniu znacznym babcią - faktu tego organy nie kwestionują - i z tego względu nie podejmuje aktywności zawodowej, nie może Ona uzyskać należnego świadczenia. Taka sytuacja nie może zyskać aprobaty w państwie prawa.

W tym miejscu warto wskazać, iż w wyroku z dnia 18 listopada 2014 r. sygn. akt SK 7/11 Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „zasadniczym celem świadczenia pielęgnacyjnego jest częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku lub niepełnosprawnej osobie dorosłej (zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o świadczeniach, druk sejmowy nr 1555/IV kadencja). Podmiotem prawa do tego świadczenia jest osoba (zdolna do pracy), rezygnująca z zatrudnienia w celu sprawowania osobistej opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny której ma ono częściowo rekompensować utracony zarobek. Na kompensacyjną funkcję świadczenia pielęgnacyjnego wskazują także wypowiedzi

przedstawicieli doktryny [...] oraz orzecznictwo sądów administracyjnych [...]. 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).

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

Przenosząc powyższe na grunt sprawy będącej przedmiotem zaskarżenia Rzecznik pragnie wskazać, iż organy obu instancji dokonały nieprawidłowej wykładni przepisu art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 1 a u.o.ś.r., a przez to wadliwie przyjęły, że fakt sprawowania przez Stronę opieki nad niepełnosprawną w stopniu znacznym babcią, Panią ██████ ██████ nie jest wystarczający do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi na okoliczność, iż jest osoba spokrewniona w pierwszym stopniu z Panią ██████ ██████ - matka Strony, Pani ██████ ██████, a jej potencjalny (nieskonkretyzowany) obowiązek alimentacyjny względem matki wyprzedza obowiązek alimentacyjny Strony i przesądza o niepowstaniu obowiązku alimentacyjnego Strony względem babci.

Zastosowana przez organy obu instancji wykładnia wskazanych wyżej przepisów u.o.ś.r. doprowadziła do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości jest niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne i nieodpowiadające ratio legis u.o.ś.r. Odstępstwo od sensu językowego przepisów było nie tylko prawem, ale wręcz obowiązkiem organów (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2007 r. sygn. akt III CZP 8/2007, Lex nr 230973). Nie może zatem budzić wątpliwości, iż sytuacja prawna będąca przedmiotem rozstrzygnięcia uzasadniała konieczność kreatywnej interpretacji przepisów art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 1 a u.o.ś.r. i odstąpienia od ich literalnego sensu w celu zapewnienia zgodności wykładni przepisu z Konstytucją RP.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich organy administracji orzekające w sprawie naruszyły przepisy prawa materialnego. Dokonały 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. Organy winny były zatem podjąć próbę zinterpretowania norm prawnych 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 orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa pogląd, który Rzecznik całkowicie podziela, że przepisy art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 1 a 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 wykładni 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 ustawy 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 art. 17 ust. 1 pkt 4 u.o.ś.r. ustawodawca nawiązuje wprost do obowiązku alimentacyjnego, o którym mowa w K.r.o. Nie można zatem pominąć treści art. 132 K.r.o., zgodnie z którym obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności powstaje dopiero wtedy, gdy nie ma osoby zobowiązanej w bliższej kolejności albo gdy osoba ta nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi lub gdy uzyskanie od niej na czas potrzebnych uprawnionemu środków utrzymania jest niemożliwe lub połączone z nadmiernymi trudnościami. W tym kontekście umożliwienie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego innym osobom zobowiązanym do alimentacji niż osoby spokrewnione w pierwszym stopniu tylko w sytuacji, gdy rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności narusza konstytucyjną zasadę równości, sprawiedliwości społecznej - art. 2 Konstytucji RP, a także godzi w konstytucyjne nakazy ochrony i opieki nad rodziną - art. 18 Konstytucji RP (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 czerwca 2019 r. sygn. akt IV SA/Wr 122/19, LEX nr 2699914).

W niniejszej sprawie, jak wynika z treści odwołania Strony z dnia 19 kwietnia 2019 r. matka Strony, Pani █████ █████ jest osobą, która od ponad 20 lat mieszka w odległości 467 km od miejsca zamieszkania Pani █████ █████, nie wykazuje zainteresowania losami swej schorowanej 89-letniej matki, opiekuje się niepełnosprawną córką i z tego powodu nie pracuje pobierając świadczenie pielęgnacyjne. Cały więc ciężar opieki nad Panią █████ █████, także w aspekcie finansowym, z uwagi na sytuację Pani █████ █████ spoczywa na Stronie. W tym stanie faktycznym, w ocenie Rzecznika, mając na względzie powołany wyżej art. 132 K.r.o., należało przyjąć, że zaktualizował się obowiązek alimentacyjny Strony - jako zobowiązanej w dalszej kolejności - względem babci, co czyni ją osobą uprawnioną do żądanego świadczenia pielęgnacyjnego.

Odmierna wykładnia omawianych przepisów w okolicznościach rozpoznawanej sprawy prowadziłaby do pozbawienia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wnuczki faktycznie sprawującej opiekę nad niepełnosprawną babcią, w sytuacji w jakiej pozostaje

Pani █████ █████. Organy obu instancji w żaden sposób nie odniosły się do tej kwestii i nie oceniły, czy córka Pani █████ █████, Pani █████ █████ jest w stanie zapewnić matce opiekę przynajmniej na analogicznym poziomie jak wnuczka. W tej sytuacji przyjęcie przez organy, iż sam fakt spokrewnienia w pierwszym stopniu Pani █████ █████ z Panią █████ █████ przesądza o możliwości sprawowania opieki nad matką i zdolności do wykonywania tej opieki - w oparciu tylko o kryterium pierwszeństwa zobowiązania do alimentacji - ocenić należy za całkowicie teoretyczne. Próżno poszukiwać w uzasadnieniach wydanych decyzji argumentów przemawiających za słusnością przyjętej tezy.

Akceptacja odmiennej wykładni naruszałaby także wspomniane wyżej konstytucyjne zasady sprawiedliwości społecznej, nakaz ochrony i opieki nad rodziną, jak również wynikający z art. 71 ust. 1 Konstytucji nakaz szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Wykładnia art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 1 a u.o.s.r. 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). Trzeba mieć na uwadze, że świadczenie pielęgnacyjne zastąpiło zasiłek stały przewidziany w ustawie o pomocy społecznej z 1990 r. Podobne wnioski można wywieść z wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2008 r., P 27/2007 (OTK-A 2008/6/107) oraz z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/2007 (OTK-A 2008/6/109).

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 z niepełnosprawnością. W tym kontekście brać należy pod uwagę również obowiązek uwzględnienia dobra rodziny w polityce społecznej państwa wynikający z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w pojęciu dobro rodziny zawiera się przede wszystkim jej trwałość, która tworzy podstawy poczucia bezpieczeństwa wszystkich jej członków, a zwłaszcza tych najsłabszych - dzieci, osób chorych lub niepełnosprawnych. Dobro rodziny tworzą silne i trwałe więzi - pozytywne relacje emocjonalne łączące jej członków, sprzyjające ich rozwojowi osobistemu i odczuciu szczęścia z powodu bliskości z innymi członkami rodziny (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r. sygn. akt SK 7/11).

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że w okolicznościach niniejszej sprawy rozstrzygnięcie o świadczeniu pielęgnacyjnym względem Strony nie powinno opierać się na literalnym brzmieniu przepisów art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 1 a u.o.ś.r. Wymaga bowiem podkreślenia, że nie można uznać, aby córka niepełnosprawnej Pani █████ █████ mogła sprawować nad nią właściwą opiekę.

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. Trzciniński, 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 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).

Organy administracji publicznej odmawiając Stronie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego dokonały błędnej wykładni przepisów u.o.ś.r., gdyż pominęły 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, a brak realnej aktywności organów administracji w tej mierze doprowadził do rażąco niesprawiedliwego rozstrzygnięcia poprzez ostateczne zastosowanie prawa materialnego w sposób zakłócający ratio systemu zabezpieczenia społecznego.

Na konieczność prokonstytucyjnej wykładni art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 1 a u.o.ś.r., w powołaniu m.in. na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2006 r. sygn. akt P 23/05, wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 10 stycznia 2019 r. sygn. akt II SA/Sz 1142/18 (dostępny na: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) stwierdzając, że wykładanie przepisów u.o.ś.r. w oderwaniu od całej regulacji ustawy i wartości przyjętych w Konstytucji stanowi naruszenie prawa materialnego. Stanowisko takie Rzecznik Praw Obywatelskich w całości podziela. Normy prawne wyrażone w art. 17 ust. 1 pkt 4 i art. 17 ust. 1 a u.o.ś.r. nie mogą być rozumiane w sposób bezwzględny, gdyż wówczas wywołują daleko idące negatywne konsekwencje dla rodziny. Odmowa świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które spokrewnione są w dalszej kolejności, ale sprawują rzeczywiście opiekę nad bliskim członkiem rodziny, nie może sprowadzać się wyłącznie do językowej wykładni przepisów u.o.ś.r. Zgodnie z art. 7 K.p.a. zawierającym zasadę prawdy obiektywnej, organy rozpoznające wnioski o świadczenie pielęgnacyjne osoby spokrewnionej w dalszej kolejności winny ocenić, czy inne osoby tj. spokrewnione w pierwszym stopniu mogą z uwagi na szczególne, obiektywne okoliczności taką opiekę sprawować (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 maja 2019 r. sygn. akt IV SA/Wr 43/19, Legalis Nr 2196660, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 czerwca 2019 r. sygn. akt IV SA/Wr 122/19, LEX Nr 2699914). Orzecznictwo sądowoadministracyjne na gruncie wykładni funkcjonalnej i systemowej wskazanych wyżej przepisów u.o.ś.r. z racji występowania różnych sytuacji i stanów faktycznych wypracowało pogląd, że mając na uwadze uregulowanie art. 132 K.r.o. oraz zasady konstytucyjne art. 2, art. 18, art. 71 ust. 1 Konstytucji RP, ograniczenia wynikające z art. 17 ust. 1 a u.o.ś.r. mogą doznać odstępstwa, gdy osoba uznana przez ustawodawcę w ujęciu ust. 1 a za posiadającego legitymację materialną do prawa do świadczenia pielęgnacyjnego nie jest w stanie sprawować opieki (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt I OSK 829/16 oraz z dnia 12 maja 2017 r. sygn. akt I OSK 328/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2017 r. sygn. akt II SA/Po 307/17, dostępne: na: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl) ).

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, iż Kolegium w zaskarżonej decyzji odniosło się wprawdzie formalnie do aspektu możliwości sprawowania opieki przez osobę spokrewnioną w pierwszym stopniu, jednakże w żadnej mierze nie przeniosło swych wywodów na grunt sprawy będącej przedmiotem zaskarżenia. Czysto teoretycznie wskazało,

iż nie istnieją żadne merytoryczne przeciwwskazania, aby Pani █████ █████ opiekowała się niepełnosprawną matką. Nie dokonało jednak żadnych ustaleń, czy Pani █████ █████ obiektywnie jest w stanie spełniać ten obowiązek.

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 żyje krewny spokrewniony w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, bez uwzględnienia zróżnicowanych okoliczności faktycznych konkretnych spraw, pozostaje w sprzeczności z aksjologiczną racjonalnością ustawodawcy. Z domniemania racjonalności orzecznictwo i doktryna wyprowadzają cały szereg bardziej szczegółowych reguł, takich jak założenie, że prawodawca nie stanowi norm sprzecznych, norm zawierających luki lub zbędnych, dąży do społecznie aprobowanych celów, liczy się z konsekwencjami empirycznymi podejmowanych decyzji. Niezasadne byłoby przeto przypisywanie racjonalnemu ustawodawcy, 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.

Zapewnianie osobom z niepełnosprawnością opieki najbliższych i zaspokajanie ich potrzeb emocjonalnych z jednoczesnym stworzeniem warunków materialnych umożliwiających zaspokojenie ich podstawowych potrzeb, w tym nauki i rehabilitacji, jest najlepszym sposobem realizacji przez władze publiczne wynikającego z art. 69 Konstytucji RP obowiązku udzielania osobom z niepełnosprawnością pomocy w zabezpieczeniu egzystencji. Takie rozwiązanie jest również korzystne dla państwa, które zapewniając wsparcie materialne opiekunowi osoby z niepełnosprawnością, nie musi organizować tejże opieki w innych formach zawsze zdecydowanie wyższych kosztowo. Na ten aspekt świadczenia pielęgnacyjnego zwrócił uwagę również Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że „celem regulacji konstytucyjnych odnoszących się do statusu rodziny jest nałożenie na państwo, a zwłaszcza na ustawodawcę, obowiązku podejmowania takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę [...] zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom opieki najbliższych i zaspokojenie ich potrzeb emocjonalnych, z jednoczesnym stworzeniem warunków materialnych umożliwiających zaspokojenie ich podstawowych potrzeb, w tym rehabilitacji i nauki, to jednocześnie najlepszy sposób realizacji przez władze publiczne wynikającego z art. 69 Konstytucji RP obowiązku udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, komunikacji społecznej, a niekiedy także przysposobienia do pracy. Swoistą korzyść [...] odnosiłoby także państwo,

bo zapewniając skuteczną pomoc finansową rodzicom (opiekunom) niepełnosprawnego dziecka, nie musi organizować tej opieki w innych formach. Gdyby rodzina oddała niepełnosprawne dziecko do publicznego zakładu opiekuńczego, to państwo wydawałoby na jego utrzymanie kilkakrotnie większe kwoty od tych, które mogą trafić w formie wsparcia materialnego dla rodzin.” Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy nie może budzić wątpliwości, że organy administracji stosując art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 1 a u.o.ś.r. nie dokonały 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, zdaniem Rzecznika, pozostawałaby w oderwaniu od dobra rodziny, a nawet mogłaby prowadzić do osłabienia więzi.

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

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 organy rozstrzygając o prawie Strony do świadczenia pielęgnacyjnego winny dokonać prokonstytucyjnej wykładni przepisów u.o.ś.r. i procedować w oparciu o odpowiadające gwarancjom konstytucyjnym normy prawne.

Przepisy art. 17 ust. 1 pkt 4 i art. 17 ust. 1 a u.o.ś.r. nakładają obowiązek spełnienia określonych warunków uprawniających do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, jednak mimo to, nie można uznać, by uprawniało to organy administracji do podważania podstawowych zasad postępowania administracyjnego, m.in. zasady 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).

Jak już wskazano, stosownie do przepisów art. 77 § 1 i art. 80 K.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy i na podstawie całokształtu materiału dowodowego ocenić, czy dana okoliczność została udowodniona. Ocena dowodów powinna być, zgodnie z art. 80 K.p.a. oparta o wszechstronną analizę całokształtu materiału dowodowego. Dokonane na tej podstawie ustalenia powinny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji odpowiadającym warunkom określonym w art. 107 § 3 K.p.a. Przepis ten nakłada na wszystkie organy administracji publicznej obowiązek uzasadnienia faktycznego (w szczególności zawierającego wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej) i uzasadnienia prawnego (wyjaśnienia podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa) wydawanej decyzji. W ocenie Rzecznika przy wydawaniu zaskarżonych decyzji nie były respektowane obowiązki proceduralne wynikające z powołanych wyżej przepisów, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Kolegium odmawiając prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi na fakt, iż Strona nie jest osobą zobowiązaną w pierwszej kolejności do sprawowania opieki nad niepełnosprawną babcią, gdyż

pierwszeństwo w tym zakresie spoczywa na Pani █████ █████, co do której nie istnieją żadne merytoryczne przeciwwskazania do sprawowania takiej opieki, dokonało tego w sposób arbitralny i nie znajdujący odzwierciedlenia w treści uzasadnienia decyzji. Poza zainteresowaniem organu pozostały kwestie podnoszone przez Stronę w odwołaniu dotyczące sytuacji rodzinnej i życiowej Pani █████ █████, a przede wszystkim całkowicie umknęło organowi administracji, iż Pani █████ █████ jest osobą uprawnioną do świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na opiekę nad niepełnosprawną córkę, co samo w sobie stanowi przesłankę wykluczającą ją z grona osób uprawnionych do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad matką (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b u.o.ś.r.).

Przepis art. 80 K.p.a. statuuje zasadę swobodnej oceny dowodów i nie wyznacza organowi merytorycznych reguł oceny wyników postępowania dowodowego. To jednak nie oznacza, że organ prowadzący postępowanie, dokonując oceny wartości dowodowej poszczególnych środków dowodowych według swojej wiedzy, doświadczenia oraz wewnętrznego przekonania, zwolniony jest z obowiązku inicjowania postępowania dowodowego, a przede wszystkim od wskazania w uzasadnieniu decyzji faktów, które uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł oraz co najważniejsze - przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności.

W świetle powyższego zastrzeżenia budzi stanowisko Kolegium wyrażane w zaskarżanej decyzji, które działając jako organ odwoławczy nie powzięło wątpliwości co do konieczności dokonania jednoznacznych ustaleń odnośnie możliwości sprawowania opieki przez Panią █████ █████.

Niedostatki w powyższym zakresie, w szczególności bierność dowodowa organu odwoławczego miały wpływ na wynik sprawy. W tym też zakresie trudno mówić o zachowaniu przez organ wyrażonej w art. 7 K.p.a. zasady prawdy obiektywnej (w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli) oraz wynikającej z art. 8 K.p.a. zasady pogłębiania zaufania obywateli (nakazującej organom administracji publicznej prowadzenie postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej).

Nie sposób przyjąć za prawidłowe uchylenie się Kolegium od aktywności dowodowej pozwalającej na uzasadnienie wydanego rozstrzygnięcia w sposób przekonujący. Element ten w aspekcie całościowym sprawy stanowi negatywną dla Strony konsekwencję wydanej przez organ decyzji pozostającej w kolizji z naczelną zasadą postępowania administracyjnego - słusznym interesem strony. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie niniejszej bezwzględnym obowiązkiem organu było dokładne zbadanie, wyłożenie i uargumentowanie co należy rozumieć pod pojęciem słusznego interesu strony w tej konkretnej sprawie. Organ

w ogóle nie ustalił czym, w omawianej sprawie, jest słuszny interes Strony.

Obowiązek wyczerpującego umotywowania decyzji wiąże się z obowiązkiem w postępowaniu administracyjnym zasady przekonywania wynikającej z art. 11 K.p.a. Uzasadnienie aktu administracyjnego stanowiąc jego integralną część, wpływa na jego treść. Sporządzenie uzasadnienia jest więc nie tylko wymogiem formalnym - wynikającym wprost z brzmienia art. 107 § 1 i 3 K.p.a., ale także ma istotne znaczenie merytoryczne. Przedstawienie toku rozumowania organu administracyjnego, który poprzedza wydanie decyzji, nie tylko pełni funkcję perswazyjną, wskazując powody podjętego rozstrzygnięcia, tak aby Strona mogła się przekonać o jego słuszności, ale także wpływa na kontrolę merytoryczną aktu w postępowaniu sądoadministracyjnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 lutego 2017 r. sygn. akt I SA/Gl 1151/16, dostępny na: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Uzasadnienia zaskarżonych decyzji nie czynią zadość wymogom wynikającym z przywołanych wyżej regulacji procesowych. Motywy, jakimi kierowano się przy wydaniu decyzji muszą wprost wynikać z decyzji. Organ administracji obowiązany jest do wyjaśnienia stronie zasadności przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy. Zasada przekonywania nie zostanie zrealizowana, gdy organ pominię milczeniem niektóre twierdzenia lub nie odniesie się do okoliczności istotnych dla danej sprawy. Niewykonanie tego obowiązku stanowi naruszenie prawa procesowego w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy, a to z kolei winno skutkować uchynieniem zaskarżonej decyzji. Pogląd ten jest w orzecznictwie ugruntowany (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 marca 2013 r. sygn. akt II SA/Wa 1757/12, LEX nr 1303055, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. akt II SA/Ke 56/13, LEX nr 1311189, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 13 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 1039/12, LEX nr 1287174, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2012 r. sygn. akt III SA/Wr 693/11, LEX nr 1139507).

Zaniechanie przez organy administracji państwowej uzasadnienia swych decyzji w sposób przekonujący, a więc odnoszący się do wszystkich aspektów sprawy zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 7-9 i 11 K.p.a. skutkuje wadliwością decyzji jako naruszającej dyspozycję art. 77, 80, 81 i art. 107 § 3 K.p.a. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2001 r. sygn. akt IV SA 703/99, LEX nr 51234).

Przestrzeganie podstawowych zasad postępowania administracyjnego jest szczególnie ważne przy rozpoznawaniu spraw z zakresu objętego u.o.ś.r. 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 pielęgnacyjnego.

Podsumowując dotychczasowe rozważania wskazać należy, że w sprawie związanej z uzyskaniem przez Stronę prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że decyzja z dnia 15 maja 2019 r. oraz poprzedzająca ją decyzja z dnia 18 marca 2019 r. zostały wydane z naruszeniem wskazanych w zarzutach skargi przepisów prawa materialnego oraz z pogwałceniem przepisów postępowania. Za wydaniem wskazanych decyzji nie przemawiał również słuszny interes Strony, a wręcz przeciwnie wydane rozstrzygnięcia doprowadziły do sytuacji, w której pomimo, iż Strona faktycznie opiekuje się swoją niepełnosprawną w stopniu znacznym babcią i z tego względu nie podejmuje aktywności zawodowej, nie może Ona uzyskać należnego świadczenia. Taka sytuacja nie może zyskać aprobaty w państwie prawa.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie będącej przedmiotem zaskarżenia prawidłowe odczytanie treści art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 1 a u.o.ś.r. prowadzi do wniosku, że Strona opiekująca się niepełnosprawną w stopniu znacznym babcią jest osobą uprawnioną do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, gdyż zaktualizował się wynikający z art. 132 K.r.o. Jej obowiązek alimentacyjny, jako zobowiązanej w dalszej kolejności.

W konsekwencji - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - zaskarżona decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w [REDAKTOWANE] z dnia 15 maja 2019 r. oraz poprzedzająca ją decyzja organu I instancji z dnia 18 marca 2019 r. powinny zostać uchylone.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

- trzy odpisy skargi