

Ograniczenia w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego w polskim systemie prawnym

Artur K. Modrzejewski

Uniwersytet w Białymstoku

a.modrzejewski@uwb.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3849-4208>

Wstęp

Mówiąc o ograniczeniach w zakresie dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego, bierze się pod uwagę ograniczenia rozumiane jako przesłanki ustawowe, które należy spełnić, by określone świadczenie otrzymać. Należy jednak zauważyć, że część tych przesłanek, ustanowionych przez ustawodawcę, może być różnie interpretowana, a co za tym idzie przyznanie świadczenia jest skutkiem wykładni normy. Samo w sobie nie jest to zjawisko nadzwyczajne – przecież użycie normy prawnej zawsze wymaga odkodowania jej sensu. Problem pojawi się wówczas, gdy znaczenie normy prawnej uzależnione jest od tego, kto dokonuje tej wykładni. W przypadku interpretacji przesłanki przyznania świadczenia pielęgnacyjnego zauważalny jest pewien dysonans pomiędzy tym, w jaki sposób organy administracji publicznej interpretują normy, a tym, w jaki sposób interpretowane są one przez orzecznictwo sądownoadministracyjne (a często w ślad za tym – również organy orzekające w drugiej instancji). Przy tym praktyka autora, oparta na działalności orzeczniczej w organie odwoławczym, wskazuje, że wykładnia określonych norm prawnych stosowana przez organy pierwszej instancji – odmienna od sądowej – nie jest często wynikiem niewiedzy, a celowym działaniem nastawionym na ograniczenie dostępu do świadczeń pielęgnacyjnych.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest próba poddania charakterystyce wybranych przykładów odmiennych interpretacji ustawowych przesłanek przyznania świadczeń pielęgnacyjnych – w zależności od interpretatora i przyjętych reguł wykładni. Stawiam przy tym hipotezę, że prowadzone przez organy administracji po-

stępowania – w znacznej mierze zmierzają do ograniczenia liczby osób będących beneficjentami tego świadczenia.

Kryterium wieku

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych – świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała:

- nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub
- w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia¹.

Ustawodawca uzależnia więc przyznanie świadczenia od spełnienia kryterium wiekowego. Przy tym literalna wykładnia normy prowadzi do wniosku, że warunkiem przyznania świadczenia jest powstanie niepełnosprawności przed ukończeniem 18. roku życia, ewentualnie w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 21 października 2014 r.² orzekł o niezgodności art. 17 ust. 1b u.ś.r. z art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą z niepełnosprawnością po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności. Jednocześnie orzeczenie Trybunału nie spowodowało podjęcia koniecznych działań przez ustawodawcę, to znaczy niekonstytucyjna norma prawna wciąż znajduje się w ustawie. To z kolei powoduje, że organy administracji publicznej (szczególnie pierwszej instancji) wciąż stosują normę znajdującą się w ustawie.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał, m.in. po rozważeniu braku przesłanek do zróżnicowania sytuacji prawnej opiekunów osób niepełnosprawnych ze względu na czas (wiek) powstania niepełnosprawności osoby wymagającej wsparcia, wskazał, że skutkiem wyroku jest stwierdzenie w pkt 8, iż opiekunowie dorosłych osób niepełnosprawnych muszą być traktowani przez ustawodawcę jako podmioty należące do tej samej klasy. Stwierdzenie to, podobnie jak następne dwa akapity, odnosi się bezpośrednio do ustawodawcy (tzw. sygnalizacja)³. Natomiast w akapicie czwartym pkt 8 znajdują się rozważania dotyczące skutku wyroku dla stanu prawnego i sytuacji prawnej adresatów przepisu art. 17 ust. 1b ustawy – skutkiem

1 Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U z 2018 r. poz. 2220), dalej jako u.ś.r.

2 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., K 38/13 (Dz.U. z 2014 r. poz. 1443).

3 M. Dąbrowski, *Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa*, Olsztyn 2015, s. 29.

wejścia w życie wyroku nie jest ani uchylenie art. 17 ust. 1b u.ś.r., ani uchylenie decyzji przyznających świadczenia, ani wykreowanie „prawa” do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa. Trybunał Konstytucyjny orzekł ostatecznie o niekonstytucyjności jedynie części normy wynikającej z art. 17 ust. 1b u.ś.r. Poprawienie stanu prawnego w tym zakresie należy w ocenie Trybunału wyłącznie do ustawodawcy, który – biorąc pod uwagę skutki społeczne rozstrzygnięć podejmowanych w badanej materii – powinien dokonać tego bez zbędnej zwłoki. Jeśli zaś chodzi o fragmenty odnoszące się do „uchylenia decyzji przyznających świadczenia” oraz „wykreowanie prawa do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych”, to w treści tego zapisu brak podstaw do stosowania przepisu art. 17 ust. 1b u.ś.r. w zakresowo derogowanym brzmieniu, bez ingerencji ustawodawcy. Takie stwierdzenie przeczy sentencji wyroku TK i możliwości zrekonstruowania wszystkich konstytutywnych elementów prawa do świadczenia pielęgnacyjnego po wyłączeniu norm wynikających z derogowanego zakresu przepisu. Zapis zawarty w pkt 8 uzasadnienia wyroku TK należy zatem potraktować jako wskazówkę interpretacyjną, nie zaś element rozstrzygający o zakresie derogacji i jej skutku dla obowiązywania prawa.

Zawarta w sentencji wyroku TK derogacja nie powoduje powstania luki konstrukcyjnej, a zmodyfikowany przepis 17 ust. 1b u.ś.r. w dopełnieniu z ust. 1 tego artykułu może być stosowany.

Na skutek wyroku TK powstała więc sytuacja, w której organ, rozpoznając wnioski o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego złożony przez opiekuna dorosłej osoby z niepełnosprawnością, w obecnym stanie prawnym (dopóki w tej materii nie zostaną wprowadzone nowe rozwiązania ustawowe) ma obowiązek zbadać, czy wnioskodawca spełnia warunki do przyznania tego świadczenia określone w art. 17 u.ś.r., tj. z wyłączeniem tej części tego przepisu, która z dniem 23 października 2014 r. została ostatecznie uznana za niekonstytucyjną.

Prawidłowa wykładnia powinna być jednak prowadzona z pominięciem normy niekonstytucyjnej. O ile istnieją pewne wątpliwości co do tego, w jaki sposób postępować, gdy Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej danej normy prawnej, dając tym samym czas ustawodawcy na stosowną nowelizację⁴, to jednoznaczne stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów nie może prowadzić do innych wniosków niż tylko konieczności prowadzenia postępowania administracyjnego z pominięciem tej normy.

4 Por. A.K. Modrzejewski, *Wpływ prawotwórczej działalności Trybunału Konstytucyjnego na funkcjonowanie administracji publicznej a zaufanie do władz publicznych*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Sthał, M. Kasiński, K. Włażlak, Warszawa 2015, s. 155–167, wraz z przytoczoną tam literaturą i orzecnictwem.

Oznacza to, że organy, rozpoznając wniosek o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego złożony przez opiekuna dorosłej osoby z niepełnosprawnością w obecnym stanie prawnym (tj. dopóki w tej materii nie zostaną wprowadzone nowe rozwiązania ustawowe), mają obowiązek zbadać, czy wnioskodawca spełnia warunki do przyznania tego świadczenia określone w art. 17 u.ś.r, z wyłączeniem tej części tego przepisu, która z dniem 23 października 2014 r. została ostatecznie uznana za niekonstytucyjną⁵.

Praktyka organów administracji polega jednak na odmowie przyznania świadczenia przy zastosowaniu literalnej wykładni przepisu wyprowadzonej z normy niekonstytucyjnej.

Stopień spokrewnienia

Analiza przesłanek określonych w art. 17 ust. 5 u.ś.r. prowadzi do następującego wniosku: z kręgu osób uprawnionych do otrzymania świadczenia ze względu na wsparcie współmałżonka wyłączeni pozostają małżonkowie, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Tymczasem zgodnie z art. 128 k.r.o.⁶, obowiązek dostarczenia środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania, obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo. Analogiczne powinności w stosunku do małżonków przewidują przepisy art. 23 i 27 k.r.o. Z ich treści wynika, że małżonkowie mają równe prawa i obowiązki w małżeństwie, są obowiązani do wspólnego pożycia, do wzajemnej pomocy i wierności, współdziałania dla dobra rodziny, którą przez swój związek założyli (art. 23), oraz są zobowiązani, każdy według swych sił oraz swoich możliwości zarobkowych i majątkowych, do przyczyniania się zaspokajania potrzeb rodziny (art. 27 k.r.o.). Pomimo że Kodeks rodzinny i opiekuńczy nie przewiduje wprost istnienia obowiązku alimentacyjnego pomiędzy małżonkami, to wynikający z przepisów art. 23 i 27 k.r.o. obowiązek wzajemnej pomocy małżonków, w tym obowiązek łożenia na utrzymanie współmałżonka, uzasadnia twierdzenie, że na współmałżonkach ciąży wzajemny obowiązek alimentacyjny.

5 Por. wyroki: NSA z dnia 18 listopada 2015 r., I OSK 1668/14; WSA w Poznaniu z dnia 11 lutego 2016 r., II SA/Po 1068/15; WSA w Bydgoszczy z dnia 1 czerwca 2015 r., II SA/Bd 366/15; WSA w Bydgoszczy z dnia 16 czerwca 2015 r., II SA/Bd 434/15; WSA w Bydgoszczy z dnia 24 czerwca 2015 r., II SA/Bd 327/15; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 grudnia 2014 r., II SA/Go 818/14; WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2014 r., IV SA/Po 969/14; WSA w Białymstoku z dnia 2 grudnia 2014 r., II SA/Bk 1022/14; WSA w Łodzi z dnia 10 grudnia 2014 r., II SA/Łd 1034/14; WSA w Olsztynie z dnia 27 sierpnia 2015 r., II SA/Ol 623/15; WSA w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2015 r., VIII SA/Wa 1026/14; WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2015 r., I SA/Wa 3139/14; WSA w Warszawie z dnia 21 października 2015 r., VII SA/Wa 237/15; WSA w Gdańsku z dnia 17 września 2015 r., III SA/Gd 551/15; WSA w Rzeszowie z dnia 22 stycznia 2015 r., II SA/Rz 1029/14; dostępne na: www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej jako CBOSA.

6 Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2017 r. poz. 682), dalej jako k.r.o.

Należy dodać, że z treści art. 130 k.r.o. wynika obowiązek jednego małżonka do dostarczania środków utrzymania drugiemu małżonkowi po rozwiązaniu lub unieważnieniu małżeństwa albo orzeczeniu separacji. Obowiązek ten wyprzedza obowiązek alimentacyjny krewnych tego małżonka. Skoro małżonek jest pierwszą osobą z kręgu zobowiązanych do alimentacji w sytuacji wyżej opisanej, to tym bardziej jest on pierwszym zobowiązanym do dostarczania środków utrzymania małżonkowi w trakcie trwania małżeństwa, na podstawie wyżej wskazanego art. 27 k.r.o.⁷

Co prawda przepis art. 17 ust. 5 pkt 2 lit a) u.ś.r. przewiduje, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Należy jednakże uwzględnić fakt, że w licznych wyrokach sądów administracyjnych, stosując wykładnię celowościową i systemową, wyprowadzono, że świadczenie pielęgnacyjne będzie mogło być przyznawane na rzecz współmałżonka czy dziecka, którego rodzic pozostaje w związku małżeńskim, jeśli tylko zostaną spełnione pozostałe przesłanki warunkujące co do zasady możliwość ubiegania się o ten rodzaj świadczenia⁸. Ten rodzaj interpretacji należy uzasadnić koniecznością wykładni przepisów art. 17 u.ś.r. zgodnie z Konstytucją. O takiej interpretacji omawianego wyłączenia aprobowano wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 1 czerwca 2010 r.⁹, nakładając jednocześnie na Sejm obowiązek zapewnienia spójności zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego. Należy zgodzić się z wykładnią zaprezentowaną w powołanym orzecznictwie sądowym oraz uzasadnieniu powołanego wyżej postanowienia Trybunału Konstytucyjnego, które zachowują aktualność mimo późniejszych zmian przepisów regulujących kwestie przyznawania świadczeń z tytułu wsparcia osoby z niepełnosprawnością. Tego rodzaju wykładnia ma nie tylko uzasadnieni systemowe, odnoszące się do unormowań w k.r.o., ale również odnosi się do względów racjonalnych, najczęściej bowiem faktyczną opiekę nad osobą z niepełnosprawnością sprawują małżonkowie, trudno więc pozbawiać ich możliwości wnioskowania o przyznanie świadczenia.

W tym miejscu ponownie należy wskazać na fakt, że organy administracji, stosując literalną wykładnię normy, ograniczają prawo współmałżonków do otrzymania przedmiotowego świadczenia.

7 Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 682).

8 Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2009 r., II SA/OI 61/09; Wyrok NSA z dnia 30 kwietnia 2010 r., I OSK 115/10; Wyrok NSA z dnia 26 marca 2010 r., I OSK 1668/09. Sąd wskazał, iż przepis art. 17 ust. 1 i n. należy interpretować w powiązaniu z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2009 r. P 27/07.

9 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 2010 r., S 1/10.

Rodzaj orzeczenia o niepełnosprawności

Warunkiem uzyskania przedmiotowego świadczenia jest brak podejmowania lub rezygnacja 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.

Pojawia się tutaj problem, w jaki sposób postąpić, gdy orzeczenie o niepełnosprawności zawiera ww. wskazania, a jednocześnie nie jest orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Brzmienie art. 17 ust. 1 u.ś.r., zwłaszcza użyty w nim zwrot „łącznie ze wskazaniami”, a także spójnik „oraz” umieszczony pomiędzy wyliczeniem pierwszego i drugiego ze wskazań, wskazują, że do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne uprawnia tylko takie orzeczenie o niepełnosprawności, które zawiera równocześnie (łącznie, kumulatywnie) oba wskazania. Organy orzekające w przedmiocie przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego nie mają jednocześnie uprawnień zarówno do kwestionowania orzeczeń o niepełnosprawności (wydanych przez uprawnione organy lub sądy), a tym bardziej do podejmowania jakichkolwiek ustaleń mających na celu uzupełnienie wydanych orzeczeń¹⁰.

Brzmienie przytoczonego przepisu w punktach od 1 do 4 określa krąg podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, a w części opisującej przesłanki przedmiotowe nabycia uprawnienia wskazuje, że uprawnionym z pkt. 1–4 podmiotom świadczenie pielęgnacyjne się należy, gdy:

- nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej;
- czynią tak po to, by sprawować opiekę na osobą o znacznym stopniu niepełnosprawności albo 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.

Użycie przez ustawodawcę spójnika „albo” między rodzajami orzeczeń o niepełnosprawności, wymaganych dla podopiecznego podmiotu ubiegającego się o świadczenie pielęgnacyjne, oznacza, że zarówno orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, jak również orzeczenie o innym niż znaczny stopień nie-

10 Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 grudnia 2017 r., II SA/OI 925/17, dostępny na: CBOSA.

pełnosprawności, ale ze wskazaniem 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, daje opiekunowi (mieszczącemu się w kręgu podmiotów uprawnionych do świadczenia) prawo do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego. Spójnik „albo” w języku polskim komunikuje bowiem, że możliwa jest tylko jedna z dwóch wzajemnie wykluczających się sytuacji, które spójnik łączy (rozdziela). Należy zwrócić uwagę, że analizie poddany jest przepis prawa (tekst urzędowy pisany językiem prawnym), a zwrotom języka prawnego nie należy, bez wyraźnego powodu, nadawać innego znaczenia niż to, które zwroty owe mają w języku naturalnym¹¹.

Należy bowiem uwzględnić odmienny sposób orzekania o stanie niepełnosprawności, przyjęty w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹², w zależności od tego, czy dotyczy to osoby poniżej 16. roku życia, czy też starszej.

W stosunku do drugiej grupy osób niepełnosprawnych (powyżej 16. roku życia) wedle tej ustawy orzeczenie potwierdzające niepełnosprawność obligatoryjnie określa stopień niepełnosprawności (znaczny, umiarkowany, lekki), a w stosunku do pierwszej jedynie stwierdza zaliczenie do osób niepełnosprawnych (zob. art. 4 i art. 4a ust. 1 powołanej ustawy).

Innymi słowy, osoba powyżej 16. roku życia – by możliwe było przyznane na nią świadczenia pielęgnacyjnego – musi legitymować się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, w przypadku osób do 16. roku życia wystarczającą przesłanką jest orzeczenie o niepełnosprawności wraz ze wskazaniem.

Tego rodzaju wykładnia, pomimo że oparta na interpretacji systemowej prawa, nie znajduje aprobaty w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Stwierdza się bowiem, że jest ona błędna i prowadzi do rezultatów sprzecznych z *ratio legis* tego przepisu, jakim jest wsparcie finansowe przez państwo osób rezygnujących lub niepodjęających zatrudnienia w celu sprawowania osobistej opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, które ze względu na niepełnosprawność nie ma możliwości samodzielnej egzystencji, względnie ma ją w znacznym stopniu ograniczoną i wymaga stałego wsparcia opiekuna w procesie leczenia, rehabilitacji i edukacji¹³. Prawidłowa interpretacja terminu „orzeczenie o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem” prowadzi do wniosku, iż chodzi zarówno o orzeczenie wydane w stosunku do osób nieprzekraczających 16. roku życia, jak też orzeczenie o zaliczeniu osoby

11 T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 3, Warszawa 2002, s. 162–167.

12 Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 2046).

13 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 listopada 2017 r., IV Sa/Wr 348/17, dostępny na: CBOSA.

z niepełnosprawnością do innego niż znaczny stopień niepełnosprawności (w tym wypadku umiarkowanego), o ile w treści takich orzeczeń (w tym wypadku na skutek wyroku sądowego) zawarte zostały wskazania dotyczące 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 osoby z niepełnosprawnością w procesie jej leczenia, rehabilitacji i edukacji¹⁴.

W tym miejscu ograniczenie w dostępie do świadczenia wymaga przeprowadzenia wykładni systemowej, odmienne zaś wnioski wypływają z wykładni językowej, której efektem jest poszerzenie kręgu osób uprawnionych do otrzymania świadczenia.

Konieczność rezygnacji z innego świadczenia

Zgodnie z art. 27 ust. 5 u.ś.r. w przypadku zbiegu uprawnień do następujących świadczeń:

- 1) świadczenia rodzicielskiego lub
- 2) świadczenia pielęgnacyjnego lub
- 3) specjalnego zasiłku opiekuńczego lub
- 4) dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, lub
- 5) 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, także w przypadku gdy świadczenia te przysługują w związku z opieką nad różnymi osobami.

Należy wskazać na poglądy wyrażone w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, gdzie podkreśla się, iż nie do zaakceptowania jest stanowisko, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, ponieważ osoba pobiera zasiłek dla opiekuna. To właśnie rolą organów jest umożliwienie stronie ostatecznego „zrezygnowania” z pobierania zasiłku dla opiekuna przez przeprowadzenie zgodnie z wnioskiem wynikającym ze złożonego oświadczenia. Organ powinien być poinformować stronę o konieczności uprzedniego uzyskania wniosku dotyczącego rezygnacji z pobieranego świadczenia – zasiłku dla opiekuna – przed rozpatrzeniem wniosku o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego. Powyższe obowiązki organu wynikają w sposób jasny i oczywisty z jednej z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, wyrażonej w art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.),

¹⁴ Tak też m.in. w wyrokach WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2015 r., I SA/Wa 1502/15 oraz WSA we Wrocławiu z dnia 15 stycznia 2016 r., IV SA/Wr 456/15.

tj. z zasady obowiązku organów udzielania informacji faktycznej i prawnej¹⁵. W innym zaś orzeczeniu sąd stwierdza, że nie jest możliwe uzyskanie uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego przy jednoczesnym posiadaniu prawa do innych tego typu świadczeń, w tym zasiłku dla opiekuna przyznanego na mocy ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. W sytuacji gdy opiekun ma już ustalone na mocy decyzji prawo do zasiłku, o którym mowa w ustawie o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, nie jest możliwe przyznanie mu świadczenia pielęgnacyjnego. Dla uniknięcia zbiegu powyższych świadczeń możliwe jest wydanie decyzji o ustaleniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego pod warunkiem zrzeczenia się ustalonego już zasiłku dla opiekuna¹⁶.

Jednak należy zauważyć, że dodanie w decyzji dodatkowych elementów w postaci terminu, warunku czy zlecenia jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy przewidują to przepisy szczególne¹⁷. Nie jest więc tak, że warunek może być dodany za każdym razem, gdy organ administracji uzna to za konieczne, mając na względzie kolizję świadczeń. Zwraca się przy tym uwagę, że art. 107 § 2 k.p.a.¹⁸, który dopuszcza możliwość zamieszczenia w decyzji dodatkowych elementów, nie stanowi samoistnej podstawy prawnej do ich dodania. Obowiązek lub możliwość zawarcia w decyzji dodatkowych składników musi wynikać z odrębnych regulacji¹⁹. Zawarcie w decyzji dodatkowych elementów bez podstawy prawnej mogłoby stanowić podstawę do twierdzenia nieważności decyzji²⁰.

Organ administracji powinien poinformować stronę o konieczności zrzeczenia się jednego ze świadczeń jako elementu niezbędnego do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Z punktu widzenia państwa prawa i celu funkcjonowania pomocy społecznej niedopuszczalna jest sytuacja, w której organy administracji informują o konieczności zrzeczenia się świadczenia, strona wykonuje instrukcje organu, a następnie organ odmawia przyznania świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na inne okoliczności (choćby te opisane w artykule).

Wnioski

Przeprowadzona analiza prowadzi do konkluzji, że rodzaj zastosowanej wykładni zależy do podmiotu jej dokonującego i celu, jaki ma być przez ten podmiot

15 Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 maja 2018 r., III SA/Kr 353/18, dostępny na: CBOSA.

16 Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2018 r., I OSK 82/18, dostępny na: CBOSA.

17 Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2009 r., II GSK 714/08, dostępny na: CBOSA; M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2019.

18 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096).

19 Wyrok NSA w Szczecinie z dnia 2 października 2002 r., SA/Sz 2049/01, dostępny na: CBOSA.

20 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 kwietnia 2008 r., VII SA/Wa 2181/07, dostępny na: CBOSA.

realizowany. Tylko pozornie bowiem organy administracji publicznej pierwszej instancji za swój naczelny i podstawowy cel uznają przyznawanie świadczeń. W moim przekonaniu zadaniem tych organów jest bowiem weryfikacja spełnienia przesłanek ustawowych przy jednoczesnym założeniu, że świadczenia mają być przyznawane wybiórczo. Można na wręcz powiedzieć, że organy administracji reglamentują dostęp do świadczeń poprzez zastosowanie określonej wykładni przepisów prawa. Jeżeli niezbędna jest inna niż językowa wykładania przepisu bądź też konieczne jest wsparcie się na orzecznictwie sądowym (nawet TK), wówczas w ochronie interesu finansowego państwa (bo nawet nie interesu społecznego, który powinien być rozumiany jako konieczność zapewnienia bytu jednostkom słabszym, pozbawionym możliwości zarobkowania) świadczenia przyznawane są wybiórczo. Odmienną wykładnię stosują często organy odwoławcze i sądy administracyjne, jednakże w przypadku osób będących beneficjentami pomocy społecznej nie można automatycznie założyć, że każdy skorzysta z przyznanych mu uprawnień procesowych.

W systemie prawa art. 71 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje uwzględnienie dobra rodziny w polityce państwa, jak też szczególną pomoc rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Z art. 71 ust. 2 Konstytucji RP wynika obowiązek udzielenia szczególnej pomocy matce przed i po urodzeniu dziecka. Tak wyznaczony standard pomocy względem matki z niepełnosprawnością wzmacnia norma art. 69 Konstytucji RP.

Osoby z niepełnosprawnościami mają prawo być rodzicami. Mają prawo opiekować się swoimi dziećmi, a ich dzieci mają prawo do przebywania w swojej biologicznej rodzinie. Poszanowanie praw rodziców z niepełnosprawnościami i ich dzieci wymaga wypracowania spójnych systemowo i kompleksowych rozwiązań poprzez stworzenie wyspecjalizowanego systemu wsparcia w celu wyeliminowania barier w wykonywaniu przez rodziców funkcji rodzicielskich²¹.

Akty prawne

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096).

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2017 r. poz. 682).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 2046).

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2220).

21 *Założenia Nowego Systemu Wsparcia Osób z Niepełnosprawnościami przyjęte przez III Kongres Osób z Niepełnosprawnościami*, 2017, <http://konwencja.org/iii-kongres-ozn> [dostęp: 14.07.2020].

Orzeczenia

- Postanowienie TK z dnia 1 czerwca 2010 r., S 1/10.
- Wyrok TK z dnia 21 października 2014 r., K 38/13 (Dz.U. z 2014 r. poz. 1443).
- Wyrok NSA w Szczecinie z dnia 2 października 2002 r., SA/Sz 2049/01.
- Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2009 r., II GSK 714/08.
- Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2009 r., II SA/OI 61/09.
- Wyrok NSA z dnia 26 marca 2010 r., I OSK 1668/09.
- Wyrok NSA z dnia 30 kwietnia 2010 r., I OSK 115/10.
- Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2015 r., I OSK 1668/14.
- Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2018 r., I OSK 82/18.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 kwietnia 2008 r., VII SA/Wa 2181/07.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2014 r., IV SA/Po 969/14.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 grudnia 2014 r., II SA/Bk 1022/14.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 grudnia 2014 r., II SA/Go 818/14.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 grudnia 2014 r., II SA/Łd 1034/14.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2015 r., I SA/Wa 3139/14.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 stycznia 2015 r., II SA/Rz 1029/14.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2015 r., VIII SA/Wa 1026/14.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 1 czerwca 2015 r., II SA/Bd 366/15.
- Wyrok WSA z Bydgoszczy z dnia 24 czerwca 2015 r., II SA/Bd 327/15.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 czerwca 2015 r., II SA/Bd 434/15.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 sierpnia 2015 r., II SA/OI 623/15.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 września 2015 r., III SA/Gd 551/15.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2015 r., VII SA/Wa 237/15.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2015 r., I SA/Wa 1502/15.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 stycznia 2016 r., IV SA/Wr 456/15.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 lutego 2016 r., II SA/Po 1068/15.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 listopada 2017 r., IV Sa/Wr 348/17.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 grudnia 2017 r., II SA/OI 925/17.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 maja 2018 r., III SA/Kr 353/18.

Literatura

- Dąbrowski M., *Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa*, Olsztyn 2015.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el 2019.
- Modrzejewski A.K., *Wpływ prawotwórczej działalności Trybunału Konstytucyjnego na funkcjonowanie administracji publicznej a zaufanie do władz publicznych*, [w:] *Spra-*

Artur K. Modrzejewski

wiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym, red. M. Sthał, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015.

Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 3, Warszawa 2002.

Założenia Nowego Systemu Wsparcia Osób z Niepełnosprawnościami przyjęte przez III Kongres Osób z Niepełnosprawnościami, 2017, <http://konwencja.org/iii-kongres-ozn>.