



Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie

z dnia 16 marca 2023 roku (II SA/Sz 1129/22)
wraz ze zdaniem odrębnym sędziego WSA Arkadiusza Windaka¹

W ocenie Sądu tekst prawny, w rozpatrywanej sprawie szczególnie, winien być traktowany raczej jako pewien standaryzowany, obowiązujący, ale dyskursywny wzorzec, który wymaga adaptacji do danego przypadku z zastosowaniem tzw. ważenia zasad (model argumentacyjny). Sąd zatem każdorazowo wychodząc od tekstu aktu prawnego powinien przejść do ważenia zasad, nie podważając oczywiście ani racjonalności ani celowości tekstu ustawy i w odniesieniu do okoliczności indywidualnej sprawy i zastosowanych w niej zasad przyznać stronie ochronę, która może polegać na przyznaniu prawa. Jednocześnie prawa, którego nie przyznaje wprost ustawa nie może uzyskać inaczej, niż przez decyzję sądową – decyzję organu tej władzy, jedynej władzy, która ma taką „moc sprawczą”. Ta moc nie polega jednak na kwestionowaniu reguły (bo tego robić sądowi nie wolno w jednostkowej sprawie), lecz na zastosowaniu wyjątku wbrew regule (co wolno, a nawet trzeba zrobić jeśli ma się czynić sprawiedliwość).

Wychodząc z powyższego założenia przyjąć trzeba, że generalna derogacja jakichś norm byłaby w takim przypadku dozwolona, ale dokona się już na zasadzie wyjątku od wyjątku i wymagać będzie innego podejścia i trybu, niż związany z jednostkową sprawą. I przy takim podejściu tekstowy system prawa pozostaje

¹ W tekście wyroku zachowano oryginalną pisownię.

stabilny, zaś sądy w indywidualnych sprawach mogą czynić wyjątki od „tekstu” (ustawy), co polega na ich indywidualizacji, a nie generalizacji. Rozważany przypadek, w ocenie Sądu orzekającego w sprawie wymaga takiego właśnie podejścia, które, czego Sąd ma świadomość, rzadko się praktykuje. Gdyby tak bowiem było, uchwała byłaby zbędna, a sądy nie posługiwałyby się z reguły szablonową argumentacją konstytucyjną tylko stosowały klauzule generalne i zasady w indywidualnych sprawach tłumacząc dlaczego (czyli z jakiego konkretnie powodu) trzymają się albo odступują od tekstu, zaś w braku wystarczających argumentów uchylałyby sprawę do ponownego rozpatrzenia po to, by uzyskać materiał do oceny. Sąd zauważa, że szablon i reguła generalna – a taką jest niewątpliwie uchwała NSA lub orzeczenie o niekonstytucyjności wydane przez TK), która „pasuje” do każdego przypadku, prędzej czy później prowadzi do konfliktu podobnego temu, który uzasadniał jej wprowadzenie).

Przewodniczący: Sędzia WSA Arkadiusz Windak

Sędziowie WSA: Marzena Iwankiewicz, Patrycja Joanna Suwaj (spr.)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 16 marca 2023 r. sprawy ze skargi E.W. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia [...] października 2022 r. nr [...] w przedmiocie świadczenia pielęgnacyjnego uchyla zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję Wójta Gminy S. z dnia [...] lipca 2022 r. nr [...].

Uzasadnienie

1. Decyzją z dnia [...] lipca 2022 r. Nr [...] Wójt Gminy S. odmówił Pani E.W. (dalej przywoływana jako „Skarżąca”), przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad niepełnosprawną siostrą z powodu zaistnienia przesłanki negatywnej wskazanej w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 615) Organ wskazał, że osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, a małżonek nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.
2. W dniu 1 sierpnia 2022 r. Pani E.W. wniosła odwołanie od powyższej decyzji odmawiającej jej świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. W uzasadnieniu zarzuciła naruszenie art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, poprzez nieuwzględnienie okoliczności, że jest „inną osobą” na której mocą art. 128 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny. W załączeniu do odwołania Skarżąca dołączyła oświadczenie niepełnosprawnej siostry

z 1 sierpnia 2022 r. przedstawiające miesięczne koszty niezbędne do życia w rodzinie państwa L. oraz oświadczenie męża niepełnosprawnej z 4 sierpnia 2022 r., pana A.L., który wskazuje na konieczność wykonywania przez niego pracy zarobkowej, jako jedyne go żywiciela rodziny.

3. Samorządowe Kolegium Odwoławcze, decyzją z dnia [...] października 2022 r. Nr [...], działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000),
- art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 615),
 - art. 1 ust. 1 i 2, art. 2, art. 17 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 570), orzekło o utrzymaniu zaskarżonej decyzji w mocy.

W uzasadnieniu Samorządowe Kolegium Odwoławcze podkreśliło, że w rozpatrywanej sprawie osoba wymagająca opieki jest osobą zamężną, legitymującą się orzeczeniem Powiatowego Zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności w S. z dnia [...] maja 2022 r. znak: [...], o okresowej niezdolności do samodzielnej egzystencji od dnia 30 marca 2021 r. do 31 maja 2024 r. Z akt sprawy wynika również, że wnioskodawcą jest siostra osoby wymagającej opieki, nie posiadająca orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności. Pozostaje ona bierna zawodowo i sprawuje opiekę nad niepełnosprawną, co zostało potwierdzone w drodze wywiadu środowiskowego przeprowadzonego przez pracownika socjalnego w dniu 12 lipca 2022 r. Nadto z akt sprawy wynika, że osoba wymagająca opieki – Pani L.L. jest mężatką. Zachodzi zatem w sprawie przesłanka negatywna do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, wskazana w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, według którego świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim. W związku z tym, zdaniem Organu, nie zostały spełnione wszystkie przesłanki określone w ustawie o świadczeniach rodzinnych, warunkujące przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego. Przepis ten, jak wskazał Organ, pozostaje kompatybilny z art. 23 k.r.i.o., który statuuje obowiązek wzajemnej pomocy małżonków, z wyżej wskazanym celem ustawy o świadczeniach oraz z wartościami konstytucyjnymi pod warunkiem, że jego zakres obejmuje tylko takie przypadki, gdy istnieje realna możliwość wywiązania się małżonka z obowiązku wzajemnej pomocy. Między małżonkami istnieje bowiem obowiązek alimentacyjny, co wywodzi się z doktryny prawa rodzinnego. W sprawie ta możliwość ewidentnie istnieje, gdyż małżonek osoby niepełnosprawnej nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Pracuje zawodowo, aby utrzymać swoją rodzinę i zapewnić jej odpowiednie warunki bytowe. Kolegium nie kwestionuje faktu, że siostra Skarżącej wymaga ciągłej opieki, którą rzeczywiście

sprawuje Skarżąca. Zrozumiała jest również niełatwa sytuacja materialna rodziny, biorąc pod uwagę dochody męża niepełnosprawnej i ogrom wydatków związanych zarówno z utrzymaniem rodziny, jak i niezbędnymi kosztami leczenia siostry Skarżącej. Jednakże w sprawie występuje określona powyżej przesłanka negatywna do przyznania wnioskowanego świadczenia pielęgnacyjnego. Okoliczności sprawy są w tym zakresie bezsporne. Uznanie żądania wnioskodawcy za uzasadnione, w aktualnym stanie prawnym, naruszyłoby przywołany wyżej przepis, który organy administracji publicznej zobowiązane są stosować.

Rezultat wykładni językowej art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy jest jasny i nie budzi w ocenie Organu wątpliwości. Jednakże nawet w przypadku zastosowania wykładni systemowej i funkcjonalnej uznać należy, że wykładnia literalna tego przepisu, zastosowana przez Kolegium w sprawie, jest prawidłowa. Zgodnie bowiem z Kodeksem rodzinnym i opiekuńczym, osoby pozostające w związku małżeńskim są obowiązane do wzajemnej pomocy i opieki wobec siebie, do zaspokajania potrzeb założonej rodziny, każdy według swoich sił oraz możliwości zarobkowych czy majątkowych.

Końcowo Organ wskazał, że pomimo zrozumienia dla trudnej sytuacji wnioskodawcy i jej rodziny, Kolegium zobowiązane jest orzekać na podstawie i w granicach powszechnie obowiązującego prawa.

4. Niezadowolona z treści rozstrzygnięcia Skarżąca wywiodła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie.

W uzasadnieniu skargi wskazała, że jest jedyną osobą, która może i faktycznie sprawuje opiekę nad siostrą. Z dniem 1 czerwca 2022 r. zrezygnowała z zatrudnienia w celu opieki nad siostrą. Podkreśliła, że co prawda mąż siostry nie legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności, ale nie może zapewnić prawidłowej opieki żonie, ponieważ pracuje w systemie zmianowym i nie posiada prawa jazdy a ze względu, że jest jedynym żywicielem rodziny wielodzietnej nie może zrezygnować z zatrudnienia. Siostra Skarżącej leczy się w B. gdzie Skarżąca ją wozi, wozi także na badania do S. i K. Zdaniem Skarżącej Organ powinien przeprowadzić postępowanie wyjaśniające czy mąż siostry Skarżącej faktycznie jest zdolny do sprawowania prawidłowej i efektywnej opieki nad żoną a nie kierując się tym, że jeżeli nie posiada orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności to jest w stanie opiekować się żoną. Skarżąca podkreśliła, że oparcie decyzji wyłącznie na wykładni językowej prowadziłoby do konkluzji, których nie można pogodzić z konstytucyjnymi zasadami, zwłaszcza z zasadą praworządności i równości, a także z zasadami ochrony i poszanowania więzi rodzinnych, uwzględniania dobra rodziny oraz pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej.

Skarżąca wskazała, że opiekę nad siostrą sprawuje od czasu pogorszenia się jej stanu zdrowia i wymieniła czynności, które w związku z opieką wykonuje. Podkreśliła, że rezygnując z zatrudnienia jej 4-osobowa rodzina została na utrzymaniu męża z wynagrodzeniem w wysokości [...] zł i otrzymywanych świadczeń rodzinnych w kwocie [...] zł miesięcznie. Miesięczne wynagrodzenie Skarżącej ze zrezygnowanego zatrudnienia wynosiło [...] zł a zatem stanowiło kwotę większą niż wysokość świadczenia pielęgnacyjnego.

5. W odpowiedzi na skargę Organ wniosł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, zważył co następuje:

Skarga jest zasadna.

6. W pierwszej kolejności zaznaczenia wymaga, że sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym, na podstawie art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 259; dalej jako: „p.p.s.a.”), zgodnie z wnioskiem Organu. Zgodnie natomiast z brzmieniem art. 120 p.p.s.a. w trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawy na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów.

Stosownie do art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2492) w zw. z art. 3 § 1 p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Wspomniana kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Ponadto, zgodnie z treścią art. 134 § 1 p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

W myśl art. 145 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie: 1) uchyla decyzję lub postanowienie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi: naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (lit. a), naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (lit. b), inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy (lit. c); 2) stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 k.p.a. lub w innych przepisach; 3) stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w k.p.a. lub innych przepisach.

Z przepisów tych wynika, że sądy administracyjne nie orzekają merytorycznie, tj. nie wydają orzeczeń, co do istoty sprawy, lecz badają zgodność zaskarżonego aktu administracyjnego z obowiązującymi w dacie jego podjęcia przepisami prawa

materialnego, określającymi prawa i obowiązki stron oraz przepisami procedury administracyjnej, normującymi zasady postępowania przed organami administracji publicznej. Sądy administracyjne nie zastępują organów administracji publicznej i nie przejmują ich kompetencji do końcowego załatwienia sprawy administracyjnej i wydania rozstrzygnięcia. Orzeczenia sądów administracyjnych, w razie uwzględnienia skarg, rozstrzygają o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu bądź zobowiązują organ administracji publicznej do określonego zachowania się w toku dalszego załatwiania sprawy administracyjnej.

7. Istotą sporu w rozpoznawanej sprawie jest zasadność odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, w sytuacji gdy siostra Skarżącej pozostaje w związku małżeńskim, a jej mąż nie legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu znacznym.
8. Na wstępie wywodu należy nakreślić ramy prawne sprawy.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W świetle art. 18 Konstytucji małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej, zaś w myśl art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 111 ze zm., przywoływanej dalej jako: „u.ś.r.”) świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje: 1) matce albo ojcu, 2) opiekunowi faktycznemu dziecka, 3) osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, 4) innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności – jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

Z art. 17 ust. 1 u.ś.r. wynika zatem, że okoliczność 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 oraz rezygnacja z tego powodu z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przez osobę tę opiekę sprawującą, to warunki konieczne do przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Zgodnie z art. 17 ust. 1a osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 4, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, w przypadku 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.

Zgodnie natomiast z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit a) u.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Zacytowane przepisy określają przesłanki, których wystąpienie warunkuje przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego. Art. 17 ust. 1 u.ś.r. określa krąg podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, art. 17 ust. 1a i ust. 5 pkt 2 lit. a. wyznacza zaś kolejność uprawnionych. Z treści cytowanych unormowań wynika jednoznacznie ponadto, że ustawodawca powiązał prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z obowiązkiem alimentacyjnym.

Przepis art. 17 ust. 1 i art. 17 ust. 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych poprzez odesłanie do przepisów ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, wskazuje krąg osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, ograniczając go do osób zobowiązanych do alimentacji. W art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. wprost wskazuje się, że świadczenie przysługuje osobom, na których zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ciąży obowiązek alimentacyjny.

Kodeks rodzinny i opiekuńczy nie przewiduje istnienia obowiązku alimentacyjnego pomiędzy małżonkami. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 maja 2004 r., unormowany w nim został jedynie obowiązek alimentacyjny pomiędzy małżonkami rozwiedzionymi (por. art. 60 k.r.i.o.) oraz małżonkami, w stosunku do których orzeczono separację (art. 61 k.r.i.o. [sygn. akt IV CK 371/03; por. także

wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 154/09]). Mimo, że przyczynianie się małżonków do utrzymania rodziny nie stanowi formalnego obowiązku alimentacyjnego, to uważa się je za obowiązek zbliżony do alimentacyjnego. Z mocy art. 23 i 27 k.r.i.o. małżonkowie zobowiązani są do wzajemnej pomocy oraz przyczyniania się do zaspokajania potrzeb rodziny, którą przez swój związek założyli.

Obowiązek alimentacyjny wynika natomiast ze szczególnej więzi prawnej łączącej krewnych i rodzeństwo, stosownie do art. 128 ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Zgodnie z art. 129 § 1 kodeksu obowiązek alimentacyjny obciąża zstępnych przed wstępnymi, a wstępnych przed rodzeństwem; jeżeli jest kilku zstępnych lub wstępnych – obciąża bliższych stopniem przed dalszymi.

Podkreślić w tym miejscu należy, że zgodnie z przepisami k.r.i.o. obowiązek alimentacyjny (byłego lub pozostającego w separacji) małżonka wyprzedza co do zasady obowiązek alimentacyjny krewnych (por. art. 130, art. 60 § 1-3, art. 23 i art. 27 k.r.i.o.). W myśl zaś art. 132 k.r.i.o. 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. Przepis ten wskazuje kolejność zobowiązanych do alimentacji oraz wymienia stany faktyczne uzasadniające powstanie obowiązku alimentacyjnego po stronie osoby zobowiązanej w dalszej kolejności.

Skoro zgodnie z art. 128 k.r.i.o., obowiązek alimentacyjny obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo, to wskazać trzeba, że zgodnie z art. 617 § 1 k.r.i.o. krewnymi w linii prostej są osoby, z których jedna pochodzi od drugiej (np. matka – dziecko), zaś na podstawie § 2 stopień pokrewieństwa określa się według liczby urodzeń.

9. Punktem wyjścia do rozważań, które skłoniły Sąd orzekający w sprawie do wyeliminowania orzeczeń Organów obu instancji, jest ustawa o świadczeniach rodzinnych, która wprowadza katalog uprawnień socjalnych dla określonego, wskazanego w niej kręgu beneficjentów. Ustawa jednocześnie krąg podmiotowy osób uprawnionych ściśle reglamentuje. Przywoływano powyżej art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r., zgodnie z którym świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Przepis powyższy, na co Sąd zwraca uwagę, jest jasny językowo i nie chodzi o wątpliwości co do jego rozumienia tylko o to, czy jest akceptowalny z punktu widzenia aksjologicznego (np. z punktu widzenia wartości reprezentowanych przez

zasady konstytucyjne, w tym np. sprawiedliwości, proporcjonalności czy równości). W związku z tymi, aksjologicznymi właśnie wątpliwościami, na tle spraw dotyczących zastosowania przepisów dotyczących świadczenia pielęgnacyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowały się dwa odmienne stanowiska co do tego, pod jakim warunkiem osoby wymienione w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. mogą nabyć prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, w sytuacji gdy osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim. Pierwsza z linii orzeczniczych opierała się na dyrektywach pozajęzykowych - systemowych i celowościowych. Sądy administracyjne wskazywały, że przepis art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. rozumiany celowościowo umożliwia uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego osobie zobowiązanej do alimentacji niepełnosprawnego w związku ze sprawowaniem nad nim opieki, nawet jeśli niepełnosprawny pozostaje w związku małżeńskim z osobą nieposiadającą orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale tylko wówczas, gdy współmałżonek – nielegitymujący się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności – nie może tej opieki sprawować z przyczyn obiektywnych, niezależnych od niego i od jego woli. Sądy administracyjne wskazywały przy tym, że chodzi głównie o takie sytuacje, gdy zobowiązany do sprawowania opieki małżonek ze względu na stan zdrowia czy wiek nie jest zdolny tej opieki wykonywać, a jego sytuacja materialna nie pozwala na zastąpienie świadczeń osobistych pomocą finansową pozwalającą na pokrycie kosztów opieki przez inną osobę.

W pierwszej linii orzeczniczej zatem sądy „przełamywały” językowe brzmienie ustawy, przyznając uprawnienie osobie spoza „kręgu ustawowego” w indywidualnej sprawie. W orzeczeniach sądy operowały argumentem niekonstytucyjności ograniczenia uprawnienia danej kategorii podmiotów i choć ich wywoływały miały charakter generalny (argument z równości itp.), to skutki orzeczenia pozostają zawsze indywidualne i dotyczą tylko konkretnej sprawy.

Druga z linii orzeczniczych, w przypadkach związanych ze stosowaniem tych samych przepisów i dotyczących osób z tzw. kategorii wykluczonej, wskazywała na konieczność stosowania wykładni językowej. W tej linii sądy przyjęły ściśle stanowisko, że są związane wykładnią językową i nie są uprawnione do rozszerzania kręgu podmiotowego uprawnionych określonego ustawą. Wskazać jednak wypada, że i w tym przypadku wywód (argumentacja uzasadnienia orzeczenia), ma również charakter generalny (argument z racjonalności ustawodawcy i braku kompetencji sądownictwa do kwestionowania ustaw pod względem konstytucyjności, itp.), ale skutki orzeczenia są znów jedynie indywidualne i dotyczą tylko konkretnej sprawy.

Te dwie linie orzecznicze stały się przyczynkiem, a następnie podstawą (na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich) do podjęcia przez NSA uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.).

Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak wskazuje E. Bojanowski, są tradycyjnym i „centralnym” urządzeniem prawnym służącym ujednocnieniu orzecznictwa (tak E. Bojanowski, w: Bąkowski Tomasz (red.), Grajewski Krzysztof (red.), Warylewski Jarosław Krzysztof (red.), *Orzecznictwo w systemie prawa*. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska. Gdańsk, 17–18 września 2007). Podstawę prawną do podejmowania tych uchwał stanowią przepisy ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Istotą uchwał abstrakcyjnych (a z taką mamy do czynienia w sprawie) jest to, że impulsem do wszczęcia procedury uchwałodawczej nie są wątpliwości powstałe na tle konkretnej sprawy sądowniczej, ale „rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych”, będące konsekwencją różnego rozumienia prawa przez sądy administracyjne.

I tak, kwestia będąca osią rozbieżności została rozstrzygnięta uchwałą siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2022 r. (sygn. akt I OPS 2/22). W rozstrzygnięciu tej uchwały skład orzekający stwierdził, że warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., z tytułu sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim osobie wskazanej w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innej niż współmałżonek, jest legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.).

Uzasadniając swoje stanowisko skład poszerzony w szczególności wskazał, że z punktu widzenia języka, kryterium legitymowania się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jakim ustawodawca posłużył się w art. 17 ust. 1a oraz w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. nie jest wyrażeniem nieostrym czy wieloznacznym. Nie wymaga także czynienia ustaleń pojęciowych z odwołaniem się do zasad języka „powszechnego”, nie jest bowiem określeniem należącym do tego języka. Stopnie niepełnosprawności (znaczny, umiarkowany i lekki) rozróżnione zostały w art. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 573 z późn. zm.). Orzeczenia w przedmiocie niepełnosprawności wydawane są przez zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności, powoływane zgodnie z przepisami wymienionej wyżej ustawy. Z orzeczeniami tych zespołów o znacznym stopniu niepełnosprawności zrównane są orzeczenia lekarza orzecznika ZUS, o jakich mowa w art. 5 pkt 1 i 1a tej ustawy. Pod względem językowym przepis nie budzi zatem wątpliwości, albowiem ustawodawca posłużył się określeniem należącym do języka prawnego.

Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił także uwagę na uprzednie brzmienie przepisów art. 17 u.ś.r., które do 2013 r. odnosiły się do kryterium braku faktycznej

możliwości sprawowania opieki przez małżonka, czy też krewnego bliższego stopnia. Po zmianie kryterium to zastąpione zostało warunkiem, aby osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego w pierwszej kolejności legitymowały się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. NSA stwierdził, że dokonana zmiana i wprowadzone kryterium są efektem celowej aktywności prawodawcy, nawiązującego do prokonstytucyjnej i systemowej wykładni sądów, jakiej poddawany był przepis w poprzednim brzmieniu. NSA uznał, że w przypadku omawianych przepisów nie zachodzą okoliczności wskazujące na błąd legislacyjny czy podające w wątpliwość racjonalność albo celowość przyjętego rozwiązania. Zauważono, że art. 17 ust. 1 pkt 4 u.s.r. odsyła do przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w ograniczonym zakresie. W kwestii kryteriów i przesłanek przyznania świadczenia pielęgnacyjnego ustawa o świadczeniach rodzinnych ma charakter autonomiczny i brak podstaw do przyjmowania, że art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a, czy też art. 17 ust. 1a u.s.r. powinny być interpretowane z uwzględnieniem art. 132 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego i wskazanych w nim przesłanek odnoszących się do braku możliwości lub nadmiernych trudności w zadośćuczynieniu obowiązkom alimentacyjnym.

Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił również, że zarówno art. 18, jak i art. 71 ust. 1 Konstytucji RP zobowiązują państwo do zapewnienia rodzinie pomocy i ochrony, nie konkretyzując warunków jej przyznania i pozostawiając tym samym ustawodawcy określenie form i przesłanek jej świadczenia. Zgodnie natomiast z art. 81 Konstytucji RP, praw określonych w art. 71 Konstytucji RP można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Świadczenie pielęgnacyjne jest instrumentem wspierania rodzin będących w trudnej sytuacji ze względu na konieczność opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Obowiązek wsparcia rodziny jako wspólnoty nie oznacza jednak obowiązku wspierania każdego z jej członków w taki sam sposób. Przez odesłanie do standardów określanych w ustawie, ustrojodawca w Konstytucji upoważnił ustawodawcę do przyjęcia szczegółowych form i zasad realizowania wskazanych zadań państwa. Ich katalog może być różny, a przyjęte rozwiązania ustawowe zróżnicowane.

W ocenie NSA uwzględnienie kontekstu systemowego i celu ustawy oznacza wzięcie pod uwagę również katalogu pozostałych świadczeń opiekuńczych. Ustawodawca świadomy zadań administracji publicznej w zakresie ochrony i opieki nad rodziną, które wynikają z Konstytucji RP, określił katalog rodzinnych świadczeń opiekuńczych, do których zaliczył: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne (art. 2 pkt 2 u.s.r.). Specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne to świadczenia rodzinne adresowane do opiekunów, którzy nie podejmują pracy zarobkowej lub rezygnują z pracy zarobkowej z powodu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Świadczenia dla

opiekunów zostały ukształtowane w sposób, który zapewnia szerokie możliwości roztoczenia opieki nad osobą niepełnosprawną przez członków rodziny, na których zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ciąży obowiązek alimentacyjny. O specjalny zasiłek opiekuńczy, przy spełnieniu przesłanek dochodowych, skutecznie ubiegać się może każda osoba, na której zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ciąży obowiązek alimentacyjny, jeżeli nie podejmuje pracy zarobkowej lub rezygnuje z pracy zarobkowej z powodu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny.

W konkluzji NSA wskazał, że warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.s.r., innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, jest legitymowanie się przez rodziców osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Stopień orzeczonej niepełnosprawności osoby uprawnionej do świadczenia w pierwszej kolejności, jako kryterium „przesunięcia” uprawnienia do świadczenia na osoby uprawnione w kolejności dalszej, stanowi kryterium zobiektywizowane, a jednocześnie w sposób rzeczowy związane z możliwością sprawowania osobistej opieki nad osobą tego wymagającą. Zastosowanie takiego zobiektywizowanego kryterium, a nie zależnego od ocen stanu faktycznego dokonywanych każdorazowo przez organ, nie narusza w oczywisty sposób wartości wiązanych z państwem prawnym, takich jak pewność prawa i przewidywalność rozstrzygnięć władzy publicznej w stosunku do obywatela.

10. Przy czym, na co Sąd orzekający w sprawie zwraca uwagę, teza wyrażona przez NSA w ww. uchwale ma charakter generalny, tyle że postrzegana jest jak prawo tekstowe (tylko silniej wiążące). Zdaniem E. Bojanowskiego abstrakcyjne uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego – jako generalne akty wykładni prawa – znajdują się w swoistym „obszarze przejściowym” pomiędzy konstytucyjnymi źródłami prawa a orzeczeniami indywidualno-konkretnymi (łącznie z uchwałami konkretnymi NSA). Stanowią więc zjawisko prawne o charakterze hybrydowym, w którym znajdujemy zarówno cechy kojarzone z aktem indywidualnym, jak i aktem generalnym. Nie będąc więc źródłami prawa, od strony funkcjonalnej działają tak jak źródła prawa, tj. ustalają w sposób wiążący znaczenie interpretowanej normy prawnej (tak E. Bojanowski, w: Bąkowski Tomasz (red.), Grajewski Krzysztof (red.), Warylewski Jarosław Krzysztof (red.), *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska*. Gdańsk, 17–18 września 2007). Wykładni znaczenia normy prawnej dokonuje każdy organ stosujący prawo. Tym bardziej trzeba przyjąć, że dokonuje jej również sąd

kontrolujący poprawność w zastosowaniu prawa, a więc i sąd administracyjny. Istotą wykładni ustalonej w uchwałach Naczelnego Sądu Administracyjnego jest jednak to, jak zauważa Bojanowski, że organ ją ustalający nie robi tego „dla siebie”, ale na użytek sądów – w przypadku uchwały abstrakcyjnej.

Zgodnie bowiem z art. 269 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.; dalej: „P.p.s.a.”), jeżeli jakkolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi.

Uchwała zatem wywołuje skutki określone w art. 269 § 1 i 2 P.p.s.a., które w uproszczeniu postrzegane są jako związanie wszystkich składów sądów administracyjnych orzekających w tego typu sprawach jej sentencją. Z treści powołanej regulacji wywodzi się zatem moc wiążącą uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego, a istotę tego związania argumentuje się tym, że stanowisko zajęte w uchwale wiąże pośrednio wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych. Dopóki więc nie nastąpi zmiana tego stanowiska, dopóty sądy administracyjne powinny je respektować. W przypadku będącym przedmiotem zainteresowania w rozpatrywanej sprawie, treść uchwały jest potwierdzeniem tej linii orzeczniczej, która opowiada się za tzw. wykładnią językową, wykluczającą jej przełamanie ze względu na argumenty funkcjonalne.

W przypadku, gdy jak w tej sprawie, przedmiotem orzekania stała się sprawa, w której zastosowanie się do stanowiska wyrażonego z uchwały prowadzi do konfliktu aksjologicznego, którego sędziowie nie godzą się zaakceptować, w utrwalonej i praktykowanej konwencji sąd, który na tle indywidualnego przypadku, chce rozstrzygnąć sprawę, jako związany uchwałą rozważać winien tylko dwie możliwości: zainicjowanie zmiany tego stanowiska w trybie przewidzianym art. 269 § 3 P.p.s.a. (czyli wskazane już ponownie przedstawienie powstałego zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi NSA) albo zadanie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego zmierzającego do stwierdzenia niekonstytucyjności ograniczenia uprawnienia danej kategorii podmiotów. Co do zasady w ten sposób sąd mógłby doprowadzić zmiany stanowiska (nowa uchwała NSA) albo stwierdzenia niekonstytucyjności (wyrok zakresowy prosty TK), co pozwoliłoby sądowi orzekającemu w sprawie na rozstrzygnięcie jej zgodnie z klauzulą sumienia.

Podkreślić jednak należy dwa czynniki mające dla tak obranej ścieżki znaczenie. Pierwszym jest czas, który zajmie rozpatrywanie sprawy przez NSA albo TK (co jest czynnikiem obiektywnie istniejącym i dla strony oczekującej na szybkie załatwienie sprawy, np. z uwagi na stan zdrowia, czy zaspokojenie potrzeb bytowych wyjątkowo dokuczliwym). Drugim – wymagającym dostrzeżenia jest uznanie, że podzielenie

stanowiska sądu w tej jednej sprawie spowoduje, że uprawnienie otrzyma nie tylko strona rozpatrywanej sprawy, ale cała kategoria podmiotów wykluczonych (i co warto szczególnie podkreślić – niekoniecznie w takiej samej lub podobnej sytuacji, która wywołała podnoszony konflikt aksjologiczny). W przypadku jednak skierowania zagadnienia prawnego do NSA czy też pytania do TK właśnie z tego punktu widzenia i jednego (jednostkowego) przypadku, (przy czym niekoniecznie najbardziej reprezentatywnego lub powszechnego), ocenie poddana zostanie cała instytucja i wszystkie kategorie podmiotów (z punktu widzenia logiki z jednego przypadku wyprowadza się wniosek ogólny, choć indukcja jest wnioskowaniem zawodnym, a zatem im więcej przypadków tym większe prawdopodobieństwo).

Zainicjowanie zmiany uchwały, a tym bardziej skierowanie pytania prawnego do TK podważa bowiem regułę ogólną i zmierza do generalnej wykładni lub derogacji przepisu w zakwestionowanym zakresie wyłączającym daną kategorię. Skutkiem nowej uchwały NSA lub wyroku TK, teoretycznie, może być zatem uznanie, że przepis, w zakresie, w jakim wyklucza daną kategorię podmiotów jest niekonstytucyjny, przez co cała ta kategoria, niezależnie od indywidualnego stanu faktycznego, uzyska uprawnienie.

Ten, choć z pewnością uproszczony wywód, zdaniem Sądu uwidacznia jednak specyfikę a raczej deficyty rozważanych instytucji, jak i niedostatek autorefleksji sądownictwa administracyjnego nad tym, czym jest albo powinna być ochrona sądu w indywidualnej sprawie, a czym jest generalne orzekanie o konstytucyjności albo niekonstytucyjności norm.

W ocenie Sądu tekst prawny, w rozpatrywanej sprawie szczególnie, winien być traktowany raczej jako pewien standaryzowany, obowiązujący, ale dyskursywny wzorzec, który wymaga adaptacji do danego przypadku z zastosowaniem tzw. ważenia zasad (model argumentacyjny). Sąd zatem każdorazowo wychodząc od tekstu aktu prawnego powinien przejść do ważenia zasad, nie podważając oczywiście ani racjonalności ani celowości tekstu ustawy i w odniesieniu do okoliczności indywidualnej sprawy i zastosowanych w niej zasad przyznać stronie ochronę, która może polegać na przyznaniu prawa. Jednocześnie prawa, którego nie przyznaje wprost ustawa nie może uzyskać inaczej, niż przez decyzję sądową – decyzję organu tej władzy, jedynej władzy, która ma taką „moc sprawczą”. Ta moc nie polega jednak na kwestionowaniu reguły (bo tego robić sądowi nie wolno w jednostkowej sprawie), lecz na zastosowaniu wyjątku wbrew regule (co wolno, a nawet trzeba zrobić, jeśli ma się czynić sprawiedliwość).

Wychodząc z powyższego założenia przyjąć trzeba, że generalna derogacja jakichś norm byłaby w takim przypadku dozwolona, ale dokona się już na zasadzie wyjątku od wyjątku i wymagać będzie innego podejścia i trybu, niż związany z jednostkową sprawą. I przy takim podejściu tekstowy system prawa pozostaje stabilny,

zaś sądy w indywidualnych sprawach mogą czynić wyjątki od „tekstu” (ustawy), co polega na ich indywidualizacji, a nie generalizacji.

Rozważany przypadek, w ocenie Sądu orzekającego w sprawie wymaga takiego właśnie podejścia, które, czego Sąd ma świadomość rzadko się praktykuje. Gdyby tak bowiem było, uchwała byłaby zbędna, a sądy nie posługiwałyby się z reguły szablonową argumentacją konstytucyjną tylko stosowały klauzule generalne i zasady w indywidualnych sprawach tłumacząc dlaczego (czyli z jakiego konkretnie powodu) trzymają się albo odstępują od tekstu, zaś w braku wystarczających argumentów uchylałyby sprawę do ponownego rozpatrzenia po to, by uzyskać materiał do oceny. Sąd zauważa, że szablon i reguła generalna – a taką jest niewątpliwie uchwała NSA lub orzeczenie o niekonstytucyjności wydane przez TK), która „pasuje” do każdego przypadku, prędzej czy później prowadzi do konfliktu podobnego temu, który uzasadniał jej wprowadzenie.

Podsumowując powyższe: Sąd orzekający w sprawie, co do zasady pogląd wyrażony w uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2022 r. (sygn. akt I OPS 2/22) podziela uznając, że przepis będący podstawą wydania uchwały językowo wątpliwości nie budzi. Uchwała nie wyraziła także innej treści normatywnej niż ta, która wynika zarówno z tekstu prawnego, jak i utrwalonej jednej z linii orzeczniczych. Zastosowanie przepisu w tej, konkretnej sprawie jednak budzi wątpliwości natury aksjologicznej, mamy bowiem do czynienia z sytuacją szczególną, która zdaniem Sądu daje uzasadnione podstawy, by uznać także siostrę zamężnej, ciężko chorej matki trojga małoletnich dzieci, która jako jedyna mogła się podjąć opieki rezygnując przy tym z wyżej płatnego zatrudnienia za osobę, której także przysługuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego bez konieczności wymagania od męża chorej by zrezygnował z pracy jako jedyny żywiciel wielodzietnej rodziny.

Fakt, że małżonek osoby wymagającej opieki nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, nie wyklucza w tej konkretnej sprawie możliwości ustalenia, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje siostrze, na której wobec osoby wymagającej opieki ciąży bez wątpienia obowiązek alimentacyjny, i która w związku ze sprawowaną opieką zrezygnowała z zatrudnienia. W tej sytuacji podnoszone przez Skarżącą argumenty, sytuacja rodzinna i bytowa obu rodzin i okoliczności związane ze stanem zdrowia siostry mogły i powinny mieć wpływ na treść wydanego rozstrzygnięcia.

Sąd orzekający w sprawie, z uwagi na argumentację zaprezentowaną powyżej, nie widzi jednocześnie podstaw do ponownego przedstawienia powstałych wątpliwości do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi NSA, ani też zadania pytania Trybunałowi Konstytucyjnemu, gdyż nie chodzi tu o zmianę kierunku interpretacji przepisów prawa w ogólności, a w tej sprawie cenny jest także czas podjęcia

rozstrzygnięcia przez sąd, bo chodzi o losy konkretnej rodziny, która boryka się z trudnościami tu i teraz. Sąd stoi na stanowisku, że każdorazowo przepisy prawa powinny być rozpatrywane w kontekście danego, indywidualnego przypadku, zaś ich zastosowanie nie może prowadzić do naruszania podstawowych wartości konstytucyjnych. Każdorazowo zatem stosując normy prawne, należy dokonać delimitacji pola, z ogromnym wyczuciem i odpowiedzialnością wyważyć znaczenie interesów podlegających ochronie i bez wątpliwości wskazać ten, który w danym przypadku na szczególną ochronę zasługuje.

Skład orzekający w rozpoznawanej sprawie widzi zatem silne podstawy ku temu, by nie tyle zakwestionować co do zasady stanowisko zajęte w zacytowanej uchwale, co w tej indywidualnej sprawie zająć stanowisko wyjątkowo odmienne, mając przekonanie, że jedynie rozstrzygnięcie uchylające decyzje Organów obu instancji może być uznane za sprawiedliwe, zaś podjęta przez NSA uchwała okoliczności zaistniałych w tej sprawie nie przewiduje, tym samym zastosowanie się do jej argumentacji prowadziłoby do skutków nie dających się pogodzić z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

11. Na kształtowanie się rozwiązań prawnych dotyczących określenia uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego wpływ miało niewątpliwie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Wskazać trzeba, że zarówno w wyroku z 15 listopada 2006 r. (sygn. akt P 23/05), jak i w wyrokach z 18 lipca 2008 r. (sygn. akt P 27/07) oraz z 22 lipca 2008 r. (sygn. akt P 41/07), Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował jako niekonstytucyjnego, wymogu istnienia obowiązku alimentacyjnego pomiędzy osobą sprawującą opiekę i podopiecznym. Wręcz przeciwnie, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że także inni członkowie rodziny, na których ciąży obowiązek opieki (zgodnie z przepisami k.r.i.o., mają prawo ubiegać się o świadczenie z tytułu rezygnacji z aktywności zawodowej. Trybunał wskazał, że z woli ustawodawcy nie sam fakt opieki nad osobą niepełnosprawną, czy też rezygnacja dla jej sprawowania z zatrudnienia, lecz szczególna więź prawna pomiędzy osobą opiekuna a osobą niepełnosprawną wyróżnia grupę uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. Podkreślono, że celem tych regulacji jest, by osoba zmuszona do rezygnacji z zatrudnienia w wykonaniu ciężącego na niej obowiązku alimentacyjnego sama nie popadła w niedostatek, tracąc źródło utrzymania. Nie jest natomiast intencją ustawodawcy wspieranie wszystkich osób, które dobrowolnie podejmują się opieki nad niepełnosprawnym członkiem szeroko rozumianej rodziny (w szczególności chodziło o tych członków rodziny, na których nie ciąży obowiązek alimentacyjny).

Także w orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że dokonując wykładni art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. należy mieć na uwadze cel regulacji zawartej w przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych – przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które rzeczywiście sprawują opiekę nad bliskimi osobami niepełnosprawnymi i wymagającymi takiego wsparcia. W tej indywidualnej sprawie uznanie, że bezwzględny warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., z tytułu sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim osobie wskazanej w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innej niż współmałżonek, jest legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.) narusza konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), a także godzi w konstytucyjne nakazy ochrony i opieki nad rodziną (art. 18 Konstytucji RP). Odmienna wykładnia omawianych przepisów mogłaby doprowadzić do pozbawienia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jedynej, w sytuacji rozpatrywanej sprawy osoby mogącej faktycznie sprawować opiekę nad niepełnosprawną. Byłoby to sprzeczne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej oraz wynikającą z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP zasadą szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (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 1230/14; z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt I OSK 829/16 oraz z dnia 7 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 2831/19).

Regulacja art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. zastosowana w tej sprawie 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)”. Zastosowanie spornej regulacji w jej językowym brzmieniu do rozpatrywanej sprawy godziłoby także 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).

12. W tym miejscu Sąd odwołuje się do poglądów wyrażonych zarówno przez Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i Prokuratora Prokuratury Krajowej, w odniesieniu do wniosku RPO o podjęcie przez NSA uchwały, o której mowa była wyżej.

Rzecznik Praw Obywatelskich opowiedział się za dopuszczalnością przyznania prawa do świadczenia osobom innym niż: matka, ojciec, opiekun faktyczny

dziecka, osoba będąca rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, na których zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ciąży obowiązek alimentacyjny względem podopiecznego, nie tylko w sytuacji, gdy osoby zobowiązane do alimentacji w bliższym stopniu oraz współmałżonek osoby wymagającej wsparcia legitymują się orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale także wówczas, gdy osoby te z przyczyn obiektywnych nie są w stanie realnie sprawować opieki. Na aprobatę zasługuje w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich argumentacja przedstawiona w uzasadnieniach wyroków reprezentujących tę linię orzeczniczą. Nie do pogodzenia bowiem z elementarnym poczuciem sprawiedliwości, a normatywnie – z zasadami państwa prawa wyrażonymi w art. 2 Konstytucji RP i prawem do zabezpieczenia społecznego wynikającym z art. 67 ust. 2 Konstytucji RP jest sytuacja, w której zobowiązany do alimentacji opiekun osoby z niepełnosprawnością, pomimo faktycznego sprawowania opieki nad bliskim członkiem rodziny, pozostaje poza zasięgiem wsparcia państwa.

Przepisy art. 17 ust. 1a i art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.s.r. należy odczytywać przez pryzmat zasad i wartości wyrażonych w Konstytucji, z uwzględnieniem celu tych unormowań, którym jest przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które rzeczywiście sprawują opiekę nad bliskimi osobami niepełnosprawnymi i wymagającymi takiego wsparcia. Taka ich wykładnia ma oparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w wyroku z 15 listopada 2006 r., sygn. akt P 23/05 (OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 151).

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał również na postanowienia Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r., ratyfikowanej przez Polskę 6 września 2012 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169, dalej: Konwencja). Celem Konwencji 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 art. 28 ust. 1 i ust. 2 lit. c Konwencji 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.ś.r. regulujący przyznawanie świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej pozostaje w ścisłym związku z realizacją przywołanych założeń Konwencji.

Prokurator Prokuratury Krajowej podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, i stwierdził, że istnieje obowiązek kontynuowania czynności interpretacyjnych, mimo pozornej jednoznaczności językowej przepisu, a stanowisko takie znajduje uznanie w orzecznictwie (uchwała NSA z 10 grudnia 2009 r., I OPS 8/09), nauce prawa (J. Wróblewski, w: W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Teoria państwa i prawa, Warszawa 1980, s. 401), jak również w koncepcji rzetelnego procesu. Za trafne uznał stanowisko, że przepisy dotyczące przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego należy odczytywać z uwzględnieniem wartości i zasad wyrażonych w Konstytucji RP, a relewantne w tym zakresie są przepisy art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. Przepisy te należy odczytywać w perspektywie norm z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP, w tym zwłaszcza zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady równości. Na straży praw osób niepełnosprawnych stoi również Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, której celem jest popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności. Zgodnie z art. 4 tego aktu, państwa są zobowiązane do zapewnienia i realizacji wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności wszystkich osób niepełnosprawnych, bez jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.

Prokurator stwierdził, że kryterium różnicowania osób, którym przysługuje świadczenie pielęgnacyjne oraz którym świadczenie to nie przysługuje – to konieczność legitymowania się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przez rodziców osoby wymagającej opieki lub osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki lub małżonka osoby wymagającej opieki – zawarte w art. 17 ust. 1a oraz art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.:

- 1) nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią regulacji art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r.;
- 2) waga interesu, któremu różnicowanie to ma służyć, nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;
- 3) powyższe kryterium różnicowania nie pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, które uzasadniałyby odmienne traktowanie osób, które sprawują opiekę nad osobą niepełnosprawną w warunkach, o których była mowa powyżej.

13. Przenosząc powyższe rozważania na tę sprawę Sąd wskazuje, że akceptacja odmiennego do zaprezentowanego przez Sąd stanowiska prowadziłaby do pozbawienia Skarżącej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jako jedynej osoby faktycznie sprawującej opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny w ramach istniejących relacji rodzinnych oraz naruszałaby wynikające z Konstytucji RP zasadę równości i sprawiedliwości społecznej (art. 2 i 32 Konstytucji), a także nakaz ochrony i opieki nad rodziną oraz zapewnienia szczególnej pomocy władz publicznej rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji); jednocześnie zagrażałaby egzystencji nie jednej a dwóch rodzin (w tym wielodzietnej rodziny siostry Skarżącej). W istocie bowiem, w tej konkretnej sprawie, gdyby przyjąć stanowisko Organów i założyć, że aby opiekować się ciężko chorą mamą trójki małoletnich dzieci to pracujący ojciec, jedyny żywiciel wielodzietnej rodziny powinien zrezygnować z zatrudnienia, to rola i funkcja świadczenia pielęgnacyjnego byłaby daleko szersza, skutek zaś trudny do zaakceptowania. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że wynagrodzenie, które pozyskuje mąż chorej (i szwagier Skarżącej), jak wynika z akt sprawy, jest niemal dwukrotnie wyższe niż wynosi obecnie wysokość świadczenia pielęgnacyjnego. Odwracając sytuację, gdyby to on wnioskował o świadczenie pielęgnacyjne, pełniłoby ono nie tylko funkcję kompensaty za rezygnację z zatrudnienia w celu opieki nad chorą żoną, ale także źródła utrzymania dla całej pięcioosobowej rodziny, przyczyniając się istotnie do jej radykalnego zubożenia. Ponadto, fakt sprawowania opieki nad chorą siostrą przez Skarżącą umożliwia mężowi chorej i ojcu nie tylko pracę by utrzymać rodzinę, ale co nie mniej istotne, w miarę możliwości sprawowanie opieki nad trojgiem małoletnich dzieci, czego Sąd orzekający w sprawie nie może nie dostrzegać.

Z akt sprawy wynika, że Skarżąca, jej siostra wymagająca stałej opieki oraz jej rodzina mieszkają na wsi, skąd wszędzie trzeba dojechać. Nowotworowa choroba siostry Skarżącej ma ostry i gwałtowny przebieg i wymaga leczenia, w tym chemii, stałych i doraźnych wizyt w szpitalu w B. Siostra Skarżącej jest niezdolna do samodzielnej egzystencji, po dwóch operacjach, usunięciu piersi, ma niedowład ręki, zaburzenia równowagi i jak wynika z akt sprawy bez pomocy Skarżącej nie byłaby w stanie funkcjonować. Z oświadczenia chorej wynika, że opieka jaką świadczy Skarżąca jest opieką we wszelkim zakresie i korzysta z niej także rodzina niepełnosprawnej, gdyż jej mąż A.L. (l. 41), pracuje w firmie produkującej płyty meblowe i budowlane na stanowisku operator urządzeń pakujących w S. w systemie trzyzmianowym i nie posiada ani samochodu ani prawa jazdy (stąd nie mógłby dowozić żony na leczenie); sprawowanie przez niego opieki nad żoną w tym trybie pracy nie byłoby systematyczne, ponadto jako jedyny żywiciel wielodzietnej rodziny z pracy zrezygnować nie może.

Rezygnacja z zatrudnienia w celu podjęcia opieki nad żoną L.L. (l. 37), legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, wiązałyby się z pogorszeniem warunków bytowych i materialnych wielodzietnej rodziny (popadnięciem w skrajne ubóstwo) oraz brakiem kontynuowania leczenia chorej, którego koszty średnio miesięcznie wynoszą ok. [...] zł. Skarżąca (l. 39), co wynika z akt sprawy zrezygnowała z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad siostrą. Wysokość pensji, którą otrzymywała była wyższa od świadczenia pielęgnacyjnego, o które się ubiega.

14. A. Kabat słusznie zauważa, że moc wiążąca uchwał stanowi zbyt daleką ingerencję w sferę samodzielności sędziowskiej, prowadząc tym samym do ograniczenia niezawisłości sędziowskiej (por. A. Kabat, w: Dauter Bogusław, Kabat Andrzej, Niezgódka-Medek Małgorzata, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2022).

P. Ochmann z kolei podnosi, że „jednym z elementów składających się na ustalenie treści normatywnej jest utrwalona linia orzecznicza. Niewątpliwie nawet w systemach prawa kontynentalnego, nieopartych na doktrynie *stare decisis* i mocy wiążącej precedensu, nie sposób całkowicie zanegować roli orzecznictwa w procesie stosowania prawa. Stanowi ono punkt odniesienia i wskazówkę interpretacyjną dla wszystkich (nie tylko sądów) podmiotów stosujących prawo. Istota zasady niezawisłości sprowadza się do możliwości samodzielnego, woluntatywnego, wolnego od jakichkolwiek czynników zewnętrznych, wyrażenia przez sędziego własnego zdania. Art. 269 p.s.a., który wyposaża uchwały NSA niebędące formalnie nawet źródłem prawa w moc ingerencji w proces decyzyjny sędziego, możliwość tę zdaje się w znacznym stopniu ograniczać” (por. P. Ochmann, Uchwały NSA w świetle konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziów oraz ich podległości tylko Konstytucji i ustawom, PPP 2017, nr 2, s. 23–40 i cytowana tam literatura). Ochmann zauważa dalej, iż w doktrynie wyrażone zostały wątpliwości co do konstytucyjności art. 269 P.p.s.a. i całej konstrukcji uchwał NSA. T. Woś instytucję abstrakcyjnych, formalnie niewiążących uchwał NSA wyjaśniających przepisy prawne określa wprost „istotnym odstępstwem od konstytucyjnej zasady podległości sędziów tylko konstytucji i ustawom”. Zgodzić się należy z poglądem, że ich istnienie podyktowane jest ochroną istotnych wartości. Poza podnoszoną często jednolitością orzecznictwa pełnią one funkcję gwarancyjną, ochronną, sprawiedliwościową. Funkcja gwarancyjna wyraża się w budowie zaufania uczestników obrotu do dotychczasowych rozstrzygnięć NSA. W oparciu o te rozstrzygnięcia podmioty te mogą planować wszelką swoją działalność na podstawie stabilnych warunków. Wartością chronioną w tym wypadku jest pewność prawa i bezpieczeństwo obrotu prawnego. Funkcja ochronna jest immanentnie powiązana z funkcją gwarancyjną, gdyż pozwala ona na

zabezpieczanie interesów prawnych jednostek działających na podstawie i w zaufaniu do uprzednio podjętych przez judykaturę rozstrzygnięć. Elementarne poczucie sprawiedliwości, jak podnosi Ochmann, „abstrahując zupełnie od możliwych sposobów rozumienia tego pojęcia, nakazuje bowiem, aby w podobnych sprawach zapadały podobne rozstrzygnięcia. Uchwały NSA, poprzez ujednocianie orzecznictwa, przyczyniają się do realizacji tego celu. Jak wynika zatem z powyższego, funkcje te mają wobec siebie charakter sprzężony i komplementarny, wynikają i determinują siebie nawzajem. Ich istnienie dowodzi, że za obecną konstrukcją uchwał NSA stoją wartości, których nie sposób przecenić” (por. P. Ochmann, Uchwały NSA w świetle konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziów oraz ich podległości tylko Konstytucji i ustawom, PPP 2017, nr 2, s. 23–40).

Zgodzić się należy z poglądem wyrażonym przez D. Chaba, że wartość w postaci jednolitości orzecznictwa jest istotna dla oceny jakości prawa administracyjnego, nie ma jednak charakteru bezwzględnego, a postulat jej osiągnięcia „nie może być traktowany w sposób ortodoksyjny, nie można go realizować bezwzględnie, jako wartości nie podlegającej żadnym ograniczeniom” (por. Jakość polskiego prawa administracyjnego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, ST 2018, nr 11, s. 16–25). Jednolitość orzecznictwa choć jest niewątpliwie pożądana, nie jest przecież wartością absolutną. A w każdym razie nie może stać w opozycji do zasad konstytucyjnych, praw i wolności obywatelskich, w tym idei sprawiedliwości. Stąd, zdaniem Sądu orzekającego w sprawie, przywoływana uchwała NSA opowiada się za jednym z dwóch poglądów szeroko stosowanych w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, i nie będąc źródłem prawa w istocie takie quasi-prawo dyrektywalnie ma stanowić. Ogólny i generalny charakter normy ma jednak w procesie stosowania prawa przez sąd być rozpatrywany w kontekście konkretnego przypadku, w którym, jak to już podkreślono, sąd musi wyważyć zasady i dobra, by przydać ochronę temu z nich, które na to szczególnie zasługuje.

Sąd orzekający w sprawie podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, stanowisko Prokuratora Prokuratury Krajowej, jak też stanowisko dotyczące wykładni prokonstytucyjnej wyrażone w wyroku NSA z 13 listopada 2015 r. (sygn. akt I OSK 1286/14 uwzględniające uchwałę Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2006 r., sygn. akt I KZP 14/00, Wokanda 2000 Nr 9, poz. 16), że kierując się wyrażoną w art. 178 ust. 1 i art. 8 Konstytucji RP zasadą podległości sędziów Konstytucji RP, interpretując przepisy ustaw sędziowie zobowiązani są wziąć pod uwagę nie tylko ich literalną treść, ale też przepisy ustawy zasadniczej, obrana wykładnia zaś ma w sposób najpełniejszy umożliwiać realizację norm i wartości konstytucyjnych.

Sąd podkreśla, że w realiach tej sprawy, nie tyle językowa, co formalistyczna wykładnia przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych prowadzi do zmiany (rozszerzenia) funkcji świadczenia pielęgnacyjnego,

które pełniłoby rolę kompensacyjną nie tylko dla opiekuna osoby niepełnosprawnej, ale przybrałoby postać jedyne go źródła utrzymania rodziny wielodzietnej prowadząc do istotnego zubożenia dwóch rodzin (rodziny Skarżącej i rodziny jej niepełnosprawnej siostry). Pozbawienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego siostry – jedyną osobę mogącą sprawować faktyczną opiekę nad niepełnosprawną matką małoletnich dzieci, z argumentacją, że to mąż powinien zrezygnować z zatrudnienia by opiekować się żoną, nie da się pogodzić z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej oraz z wynikającą z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP zasadą szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Przy wykładni art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych w tej sprawie należy mieć przede wszystkim na względzie cel regulacji, jakim jest przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które rzeczywiście sprawują opiekę nad bliskimi osobami niepełnosprawnymi i wymagającymi takiego wsparcia a także wartości, które podlegają ochronie szczególnej: zdrowie, życie, ochronę i wsparcie osoby niezdolnej do samodzielnej egzystencji i rodziny wielodzietnej. Po wyważeniu interesów i dóbr, które chronić należy Sąd uznał, że w tej sprawie wskazane wartości są cenniejsze niż jednolitość orzecznictwa i dlatego podlegać powinny szczególnej ochronie.

15. Mając powyższe na uwadze Sąd orzekł o uchyleniu zaskarżonej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) P.p.s.a. Stosując zaś dyspozycję normy wynikającej z art. 135 P.p.s.a. Sąd doszedł do przekonania o konieczności eliminacji z obrotu prawnego także decyzji Organu I instancji.

Powołane w treści niniejszego uzasadnienia orzeczenia sądów administracyjnych dostępne są w Internetowej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zdanie odrębne sędziego WSA Arkadiusza Windaka do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 16 marca 2023 roku, sygn. akt II SA/Sz 1129/22

Na podstawie art. 137 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259) zgłaszam zdanie odrębne do całości wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 16 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Sz 1129/22 w przedmiocie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Podstawę materialnoprawną przyznania świadczenia pielęgnacyjnego stanowi art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 615 ze zm.), dalej określanej jako „ustawa”, w którym wskazano grupę podmiotów uprawnionych do ubiegania się o to świadczenie, sposób jego ustalenia jak i przypadki w których świadczenie to nie przysługuje. Zgodnie z art. 17 ust. 5 pkt

2 lit. a ustawy, świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. W rozpoznawanej przez Sąd sprawie przyczyną odmowy przyznania przez organy stronie skarżącej (siostrze osoby wymagającej opieki) wnioskowanego świadczenia było wystąpienie negatywnej przesłanki wynikającej z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy. Niesporne i prawidłowe okazały się ustalenia faktyczne organów administracji, wedle których osoba wymagająca opieki pozostawała w związku małżeńskim. Przy tym mąż osoby wymagającej opieki, nie posiadał orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, był czynny zawodowo, będąc zatrudnionym na umowę o pracę.

Możliwość przyznania świadczenia pielęgnacyjnego członkom rodziny innym niż współmałżonek w przypadku nielegitymowania się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, np. gdy z przyczyn obiektywnych małżonek nie może sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia, była przedmiotem wątpliwości interpretacyjnych w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyniku rozpoznania wniosku Rzecznika Prawo Obywatelskich Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w dniu 14 listopada 2022 r. podjął uchwałę Nr I OPS 2/22, w której sformułował następujące tezy:

„1. Warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 615 z późn. zm., dalej: u.ś.r.) osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, jest legitymowanie się przez rodziców osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 1a u.ś.r.);

2. Warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., z tytułu sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim osobie wskazanej w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innej niż współmałżonek, jest legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.)”

Przedstawione w uchwale stanowisko jednoznacznie wskazuje na sposób rozumienia normy zawartej w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy, przy tym przytaczanie w tym miejscu wszystkich argumentów jej uzasadnienia wydaje się niecelowe. Zasadne wydaje się jedynie przypomnienie za uchwałą, że w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, limitowanie dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego w oparciu o kryterium zobiektywizowane nie może zostać uznane za rażące naruszenie

zasad równości i sprawiedliwości społecznej. Kryterium to zapewnia dostęp do świadczenia wszystkim osobom będącym w takiej samej sytuacji faktycznej, nie ma ono także charakteru dyskryminującego i nie jest niemożliwe do spełnienia, udzielanie świadczenia nie jest oparte w konsekwencji o uznanie organu. Regulując kryteria przyznawania świadczenia pieniężnego ze środków publicznych w trybie administracyjnym ustawodawca był przy tym uprawniony do takiego skonstruowania przesłanek, które zapewniają ich konkretność i ograniczają sferę uznaniowości organu, co sprzyja zachowaniu równości i transparentności w udzielaniu świadczeń ze środków publicznych. Stopień orzeczonej niepełnosprawności osoby uprawnionej do świadczenia w pierwszej kolejności, jako kryterium „przesunięcia” uprawnienia do świadczenia na osoby uprawnione w kolejności dalszej, stanowi kryterium zobiektywizowane, a jednocześnie w sposób rzeczowy związane z możliwością sprawowania osobistej opieki nad osobą tego wymagającą. Taka regulacja nie jest sprzeczna z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadą równości wobec prawa, jak też z wyrażoną w art. 2 zasadą sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość to zagadnienie przedmiotowo dotyczące problemu rozdziału wszelkich podlegających dystrybucji „dóbr i ciężarów”, włączając w to kwestię nakładania obowiązków i kar, udzielania zezwoleń i ulg, przyznawania uprawnień oraz przyjmowanych w związku z tym kryteriów. W odniesieniu do sprawiedliwości społecznej zwraca się uwagę, że jest ona jedną z możliwych form sprawiedliwości jako takiej, jest zastosowaniem kryteriów sprawiedliwości rozdzielczej (dystrybucyjnej) z elementami sprawiedliwości wyrównawczej w związku z realizacją takich wartości konstytucyjnych, jak: solidarność społeczna czy bezpieczeństwo socjalne (S. Tkacz, *Rozumienie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Katowice 2003, s. 29–34; Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959, s. 30–58). Również sprawiedliwość społeczna oznacza jednak nakaz równego traktowania podmiotów należących do takiej samej kategorii istotnej. Wyróżnienie tej kategorii nastąpiło za pomocą kryterium sformalizowanego związanego z orzeczeniem o niepełnosprawności, które pozostaje w rzeczowym związku z celami świadczenia pielęgnacyjnego, nie jest zatem kryterium przyjętym arbitralnie. Zastosowanie takiego zobiektywizowanego kryterium, a nie zależnego od ocen stanu faktycznego dokonywanych każdorazowo przez organ, nie narusza w oczywisty sposób wartości wiązanych z państwem prawnym, takich jak pewność prawa i przewidywalność rozstrzygnięć władzy publicznej w stosunku do obywatela.

Treść przytaczanej wyżej uchwały znana była również składowi orzekającemu w niniejszej sprawie. Przy formułowaniu wyroku uchwała nie została jednak uwzględniona w sposób, jaki należało to uczynić, a w mojej ocenie, winno to prowadzić do oddalenia skargi.

Przypomnieć należy, że w myśl art. 269 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dalej określanej jako „p.p.s.a.”, jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Przepis art. 187 § 1 i 2 stosuje się odpowiednio. Z treści powołanej regulacji zasadnie wywodzi się moc wiążącą uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego, a istota tego związania oznacza, że stanowisko zajęte w uchwale wiąże pośrednio wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych. Dopóki więc nie nastąpi zmiana tego stanowiska, dopóty sądy administracyjne powinny je respektować.

Trafnie wskazuje się, że wydawanie uchwał przez Naczelną Sąd Administracyjny ma na celu zapewnienie jednolitości orzecznictwa w sprawach sądownoadministracyjnych. Trwałość linii orzecznictwa sądowego jest wartością samą w sobie, tworzy bowiem stan pewności prawnej w zakresie stosowania określonych przepisów (por. wyrok NSA z 20 stycznia 2004 r. sygn. akt FSK 1319/04). Podjęcie uchwały abstrakcyjnej ma ten skutek, że uchwała ta wiąże sądy administracyjne. Podsumowując, przepis art. 269 § 1 p.p.s.a. nie pozwala żadnemu składowi sądu administracyjnego rozstrzygnąć sprawy w sposób sprzeczny ze stanowiskiem zawartym w uchwale i przyjmować wykładni prawa odmiennej od tej, która została przyjęta przez skład poszerzony Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. np. wyrok NSA z 27 listopada 2020 r., sygn. akt II GSK 3773/17).

Rozpoznając niniejszą sprawę skład orzekający, odstępując od uwzględnienia opisanej wyżej uchwały, nie zdecydował się na przedstawienie zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a. Argumentacja odwołująca się w istocie do subiektywnej oceny wyjątkowości sytuacji faktycznej, która wystąpiła w rodzinie osoby niepełnosprawnej i która uzasadniać miałyby uwolnienie się przez Sąd od obowiązku uwzględnienia wykładni prawa przedstawionej w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie powinna stanowić podstawy do wydania zaskarżonego wyroku uwzględniającego skargę.

Mając na uwadze obowiązujące regulacje prawne oraz omawianą uchwałę, nie budzi mojej wątpliwości, że skarżąca nie spełniała przesłanek do przyznania jej świadczenia pielęgnacyjnego. Przede wszystkim powtórzyć należy, że mąż osoby wymagającej opieki nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Fakt, że małżonek osoby wymagającej opieki nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, wyklucza możliwość ustalenia, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje innym członkom rodziny, w tym przypadku siostrze osoby niepełnosprawnej. W tym stanie rzeczy należało uznać, że decyzje organów obu instancji odmawiające przyznania skarżącej wnioskowanego

świadczenia, z uwagi na nielegitymowanie się przez męża osoby wymagającej opieki orzeczeniem, o którym mowa w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy były prawidłowe.

Z opisanych wyżej względów uważam, że wydając w sprawie wyrok z dnia 16 marca 2023 r. sygn. akt II SA/Sz 1129/22, Sąd niezasadnie uznał istnienie podstaw do uchylenia zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji, zarzucając im naruszenie wskazanych przepisów prawa.