



III.7064.128.2017.JA

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie  
ul. Jasna 2/4  
00-013 Warszawa**

za pośrednictwem  
**Samorządowego Kolegium  
Odwoławczego**

**Skarżący:**

Rzecznik Praw Obywatelskich

**Organ administracji publicznej:**

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

**Strona:**

.....

**SKARGA**

**RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 28 września 2017 r. o utrzymaniu w mocy decyzji wydanej z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy przez Kierownika Referatu Świadczeń Rodzinnych i Funduszu Alimentacyjnego Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia w Warszawie z dnia 15 maja 2017 r. o odmowie przyznania ..... świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z opieką nad niepełnosprawną w stopniu znacznym siostrą.

Działając na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 52 § 1 oraz 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - dalej p.p.s.a. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.) w zw. z art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r.

o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958) **zaskarżam w całości** decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 28 września 2017 r.

**Zaskarżonej decyzji zarzucam:**

**a) naruszenie prawa materialnego mającego wpływ na wynik sprawy:**

- poprzez błędną wykładnię art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych polegającą na pominięciu prawnie uzasadnionych celów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1952 ze zm.) i przyjęciu, że okoliczność pobierania przez ..... specjalnego zasiłku opiekuńczego stanowi kryterium negatywne do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, a w konsekwencji błędne uznanie, że sam fakt uzyskania i pobierania przez Stronę specjalnego zasiłku opiekuńczego ma przesądzające znaczenie dla oceny wniosku Strony o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego,
- poprzez zastosowanie normy prawnej wyrażonej w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych bez uwzględnienia okoliczności, iż na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13 doszło do uznania niekonstytucyjności części wskazanej normy prawnej w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną ze względu na datę powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki, a także naruszenie art. 190 ust. 1 Konstytucji RP,
- poprzez niezastosowanie normy prawnej określonej w art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, a tym samym przyjęcie, że w sytuacji Strony nie nastąpił zbieg prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego, co z kolei uniemożliwiło Stronie dokonanie wyboru jednego ze świadczeń i przesądziło o odmowie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi na pobieranie specjalnego zasiłku opiekuńczego.

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

- art. 77 § 1 i art. 7 w zw. z art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, przyjmując, iż sam fakt pobierania przez Stronę specjalnego zasiłku opiekuńczego skutkuje brakiem prawa Strony do świadczenia pielęgnacyjnego i zwalnia organy rozstrzygające w sprawie z podejmowania działań zmierzających do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy pozwalającego na wydanie rozstrzygnięcia z uwzględnieniem słusznego interesu strony,
- art. 8 i art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego przez niewypełnienie obowiązku pouczenia Strony o treści art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych i możliwości dokonania wyboru korzystniejszego świadczenia.

## **I wnoszę:**

na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a oraz art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. o uchylenie zaskarżonej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 28 września 2017 r. oraz poprzedzającej ją decyzji wydanej z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy przez Kierownika Referatu Świadczeń Rodzinnych i Funduszu Alimentacyjnego Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia.

## **UZASADNIENIE**

Pan ..... wnioskiem z dnia 4 maja 2017 r. wystąpił o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu sprawowania opieki nad niepełnosprawną siostrą, która legitymuje się orzeczeniem ..... o znacznym stopniu niepełnosprawności wydanym przez miejski Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności z dnia 6 marca 2015 r. Z treści orzeczenia wynika, że ustalony stopień niepełnosprawności datuje się od 17 stycznia 2013 r., natomiast nie da się ustalić od kiedy istnieje niepełnosprawność. Jednocześnie z wnioskiem o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego Strona wniosła o uchylenie specjalnego zasiłku opiekuńczego pobieranego w związku ze sprawowaniem opieki nad siostrą w przypadku wydania decyzji przyznającej świadczenie pielęgnacyjne. Decyzją z dnia 15 maja 2017 r. działający z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy Kierownik Referatu Świadczeń Rodzinnych i Funduszu Alimentacyjnego Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia w Warszawie odmówił przyznania wnioskowanego świadczenia w oparciu o treść art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Uzasadniając swoją decyzję organ I instancji wskazał, iż Pan .... nie spełnia dwóch warunków do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego: pobiera na siostrę inne świadczenie opiekuńcze tj. specjalny zasiłek opiekuńczy oraz niepełnosprawność Pani ..... nie powstała w okresie dzieciństwa bowiem nie można ustalić daty jej powstania.

Powyższą decyzję Pan ..... zaskarżył do Samorządowego Kolegium Odwoławczego wskazując, iż nie zgadza się z wydaną decyzją i wnosi ..... o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego. W uzasadnieniu podniósł, że jest jedyną osobą, która może zaopiekować się Panią....., gdyż niepełnosprawna siostra jest wdową i poza niepełnosprawnym synem z czterołożynowym porażeniem nie ma nikogo bliskiego. Ponadto powoływał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13, na mocy którego art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu

przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, został uznany za niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Kolegium rozpoznając odwołanie nie znalazło podstaw do wzruszenia zakwestionowanego rozstrzygnięcia. Podzieliło wprawdzie wątpliwości Pana .. odnośnie stosowania przepisu art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2016 r. sygn. akt I OSK 1512/16, w którym sąd wskazał, że „W powołanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13 Trybunał nie skorzystał z przewidzianej w art. 190 ust. 3 Konstytucji możliwości odroczenia utraty mocy obowiązującej art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wyrok ten został opublikowany w Dzienniku Ustaw z dnia 23 października 2014 r. pod poz. 1443, zatem wszedł w życie w tym właśnie dniu. Wobec tego uznać należy, że wydanie w sprawie orzeczeń w oparciu o art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją RP tego przepisu w określonym w nim zakresie, nie znajduje uzasadnienia”. W zakresie jednak podstaw odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego Kolegium podkreśliło, że fakt pobierania przez Stronę specjalnego zasiłku opiekuńczego jest okolicznością, która stanowi przesłankę negatywną do przyznania świadczenia. W uzasadnieniu decyzji Kolegium wskazało, że przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych w sposób wyraźny przewidział okoliczności wyłączające uzyskanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, co oznacza, że pobieranie przez Stronę specjalnego zasiłku opiekuńczego przesądza o braku możliwości przyznania prawa do wnioskowanego świadczenia. Zdaniem Kolegium nie ma możliwości wydania decyzji warunkowej o ustaleniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego pod warunkiem rezygnacji ze specjalnego zasiłku opiekuńczego. Wskazane świadczenia przysługują bowiem rozłącznie i nie ma możliwości, aby wnioskujący spełniał przesłanki przyznania każdego z nich. W uzasadnieniu Kolegium powołując się wprawdzie na błędną datę ocenianej decyzji organu I instancji uznało ją za prawidłową. Ostatecznie Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia 28 września 2017 r. utrzymało w mocy decyzję organu I instancji. Tym samym organ II instancji doszedł w wyniku swojego postępowania w sprawie do takiej samej konkluzji jak organ I instancji.

Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego nie została w przewidzianym dla Strony terminie zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

W tym miejscu jedynie na marginesie Rzecznik pragnie podkreślić, że Strona mając na uwadze treść uzasadnienia decyzji Kolegium oraz fakt, że decyzja zapadła w okresie, gdy prawo Strony do specjalnego zasiłku opiekuńczego wygasło z dniem 31 października 2017 r. z uwagi na upływ okresu zasiłkowego, Strona ponowiła wniosek o świadczenie

pielęgnacyjne. W sytuacji, gdy Kolegium w decyzji z dnia 28 września 2017 r. podzieliło wątpliwości Pana ..... odnośnie skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w sprawie o sygn. akt K 38/13, miał on pełne prawo uznać, że, po wygaśnięciu prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego świadczenie pielęgnacyjne zostanie Mu przyznane. Tak się jednak nie stało. Rozpoznający wniosek Pana .... z dnia 21 listopada 2017 r. organ I instancji - Prezydent m.st. Warszawy ..... w decyzji z dnia 29 listopada 2017 r. i organ odwoławczy - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w decyzji z dnia 5 lutego 2018 r. za podstawę odmowy przyznania Stronie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego uznały treść art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Organu obu instancji wskazały, że Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 21 października 2014 r. nie usunął z ustawy ..... o świadczeniach rodzinnych niekonstytucyjnego art. 17 ust. 1b, a sam wyrok nie kreuje prawa do żądania świadczenia przez opiekunów osób, których niepełnosprawność powstała po ukończeniu 18 (25) lat. Poprawienie stanu prawnego należy wyłącznie do ustawodawcy.

W związku z powyższym sytuacja w jakiej znalazł się Pan ..... jest niezwykle niekorzystna, gdyż nadal opiekuje się On swą niepełnosprawną siostrą lecz pozostaje poza wsparciem finansowym z tego tytułu.

Powracając do meritum sprawy wskazać należy, że ze stanowiskiem wyrażonym przez organy w niniejszej sprawie w zakresie interpretacji art. 17 ust. 5 pkt 1 lit b oraz art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 21 października 2014 r., nie sposób się zgodzić.

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. W art. 17 ust. 1b ustawy ustawodawca postanowił, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała: nie później niż do ukończenia 18 roku życia albo w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25 roku życia. Przepis ten po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13 na skutek którego doszło do uznania niekonstytucyjności części wskazanej normy

prawnej w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną ze względu na datę powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki, nie może stanowić podstawy odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Spornym w niniejszej sprawie aspektem jest zagadnienie następstw orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, a jego istota sprowadza się do ustalenia, czy na gruncie obowiązujących przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, w kontekście wydanego przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 21 października 2014 r., Pan ..... jest uprawniony do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, pomimo, że daty powstania niepełnosprawności Jego siostry, nad którą sprawuje opiekę, nie można ustalić.

Jak już wskazano, wyrokiem z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13 Trybunał Konstytucyjny uznał, iż art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456, 1623 i 1650 oraz z 2014 r. poz. 559 i 567) w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wyrok został ogłoszony w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 października 2014 r. pod poz. 1443 i z tym dniem orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego weszło w życie. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał, iż skutkiem jego wejścia w życie nie jest ani uchylenie art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, 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 ustawy o świadczeniach rodzinnych, a w uzasadnieniu wskazał na konieczność podjęcia bezzwłocznych działań ustawodawczych, które doprowadzą do przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją RP, a więc równego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Pomimo upływu ponad 3 lat od ogłoszenia orzeczenia Trybunału nie zostały skutecznie podjęte działania legislacyjne eliminujące stan niekonstytucyjności zakwestionowanej przez Trybunał Konstytucyjny normy prawnej. W praktyce oznacza to, że konsekwencje błędów legislatora zostały przerzucone w całości na obywatela. Na taki stan rzeczy w demokratycznym państwie prawa nie może być zgody.

Zdaniem Rzecznika brak jest podstaw prawnych dla dokonywania takiej wykładni przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, która prowadzi do sytuacji, w której pomimo uznania niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, przepis ten nadal, w niezmienionym kształcie, może stanowić materialnoprawną podstawę

rozstrzygnięcia. Tym samym przyjęcie, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego obalający konstytucyjność normy prawnej wyrażonej w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie wpływa na prawo Pana .....do świadczenia pielęgnacyjnego i nie rzutuje na Jego sytuację prawną w tym zakresie, nie może uzyskać aprobaty. Z sentencji wyroku Trybunału z dnia 21 października 2014 r. wynika bowiem, iż art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Oznacza to, że Trybunał wprost stwierdził niekonstytucyjność wskazanego przepisu ustawy w zakresie zastosowania wobec opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Wyrok zakresowy rozstrzyga o przepisie, którego rozumienie nie jest sporne, lecz zarzut niekonstytucyjności odnosi się do wyraźnego zakresu zastosowania tego przepisu (por. M. Florczak-Wątor, Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne, Poznań 2006, s. 104). Istotą omawianego rozstrzygnięcia Trybunału jest uznanie za niezgodne z konstytucyjną zasadą równości pominięcie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego innych osób, niż wskazane w tym przepisie, przy czym niekonstytucyjności takiego ograniczenia Trybunał upatruje w zróżnicowaniu prawa podmiotowego opiekunów osób niepełnosprawnych ze względu na wiek powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki.

Zgodnie z dominującym poglądem doktryny, uzasadnienia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie wiążą sądów (por. J. Mikołajewicz, Zasady orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego. Zagadnienia teoretyczne, Poznań 2008, s. 84). Tak więc to wyroki Trybunału Konstytucyjnego są wiążące co do swojej sentencji, a ta w przedmiotowej sprawie wyraźnie, jasno i bez wątpliwości mówi o niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności.

W tym miejscu Rzecznik pragnie podkreślić, że przepis uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją ma taki charakter od dnia wejścia w życie i fakt ten musi być brany pod uwagę przy wydawaniu rozstrzygnięcia przez uprawniony organ. Wynikający z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP ostateczny i powszechnie obowiązujący charakter orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przesądza o tym, że wiążą one wszystkich adresatów bez wyjątku, a zatem winny być przez nie respektowane. Obowiązek realizowania orzeczeń Trybunału wynika z powołanej wyżej normy konstytucyjnej w związku z zasadami państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP).

Powyższe wskazuje wyraźnie, iż zastosowanie przepisu art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych z pominięciem wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w sprawie o sygn. akt K 38/13 nie może być uznane za prawidłowe i stanowi naruszenie art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. Nie bez znaczenia dla oceny całości wydawanych w sprawie rozstrzygnięć ma okoliczność, że naruszenie to w sposób istotny rzutuje na wynik sprawy, gdyż prawidłowe zastosowanie przez organ przepisu prawa materialnego w brzmieniu nieobarczonym wadą konstytucyjną, byłoby po pierwsze zgodne z normami konstytucyjnymi, a po drugie, w ocenie Rzecznika, przesądzałoby o uprawnieniu Pana ..... do świadczenia pielęgnacyjnego. Bezsportnym jest bowiem, że wydany przez Trybunał Konstytucyjny wyrok z dnia 21 października 2014 r. odnosi się do wprost do sytuacji Strony, a organy rozstrzygające o prawie do świadczenia pielęgnacyjnego winny procedować w oparciu o odpowiadające gwarancjom konstytucyjnym przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, to znaczy z wyłączeniem tej części przepisu art. 17 ust. 1b ustawy, który z dniem 23 października 2014 r. został ostatecznie uznany za niekonstytucyjny.

Koniecznym jest podkreślenie, iż przy negatywnych rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowana norma przestaje być regułą powinnego zachowania, gdyż stanowi, od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału, wadliwą podstawę prawną. Przy wyroku negatywnym zakresowo wada ta dotyczy fragmentu normy prawnej w zakresie niezgodnym z ustawą zasadniczą. Na gruncie niniejszej sprawy zakresowe wyeliminowanie ograniczenia o charakterze podmiotowym tj. wieku powstania niepełnosprawności podopiecznych nie powoduje dysfunkcjonalności ustawy, gdyż jak zasadnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 1 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Bd 366/15 ([www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)) możliwe jest odnalezienie w treści art. 17 ustawy i przepisów z nim skorelowanych wszystkich elementów podmiotowych, przedmiotowych i czasowych koniecznych dla zrekonstruowania normy (norm) prawnej określającej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

Należy podkreślić, iż ze swej istoty stwierdzenie niekonstytucyjności tworzy nowy stan prawny od chwili wejścia wyroku w życie, chyba że Trybunał Konstytucyjny wydając wyrok skorzysta z przewidzianej w art. 190 ust. 3 Konstytucji RP możliwości wydłużenia mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów. W odniesieniu do art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych Trybunał nie skorzystał z tej możliwości. Oznacza to, że bezpośrednim skutkiem orzeczenia z dnia 21 października 2014 r. jest stwierdzenie niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie, ze względu na moment powstania niepełnosprawności, począwszy od dnia jego ogłoszenia, tj. od dnia



23 października 2014 r. Zastosowanie zatem, po ogłoszeniu powołanego wyżej wyroku Trybunału, przepisu art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych w jego pełnym dotychczasowym brzmieniu nie zasługuje na aprobatę, gdyż pozostaje w sprzeczności z obowiązkiem wynikającym z art. 190 ust. 1, art. 2 oraz art. 8 ust. 1 Konstytucji RP.

Nie bez znaczenia jest także okoliczność, iż akt normatywny uchylony (w całości lub w części) na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, niezależnie nawet od odroczenia utraty jego mocy obowiązującej, traci cechę domniemania konstytucyjności. Wzruszenie tego domniemania następuje już z momentem ogłoszenia wyroku Trybunału na sali rozpraw (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt P 1/05, OTK-A z 2005 r., nr 4, poz. 42; z dnia 13 marca 2007 r. sygn. akt K 8/07, OTK-A z 2007 r., nr 3, poz. 26; z dnia 11 maja 2007 r. sygn. akt K 2/07, OTK-A z 2007 r., nr 5, poz. 48). Z tą też chwilą nie ma już żadnych wątpliwości, że taki akt nie spełnia standardów konstytucyjnych. Trafnie zauważył Sąd Najwyższy, że na skutek orzeczenia o niekonstytucyjności aktu normatywnego następuje zmiana stanu prawnego (por. wyrok z dnia 23 stycznia 2007 r. sygn. akt III PK 96/06, OSNP z 2008 r., nr 5- 6, poz. 61). Sąd bowiem, rekonstruując podstawę rozstrzygnięcia, zobowiązany jest uwzględnić wszystkie normy obowiązujące w systemie prawnym, w tym te o charakterze konstytucyjnym i stosować w tym zakresie reguły kolizyjne - *lex superior derogat legi inferiori*. Pozbawienie przepisu stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, domniemania konstytucyjności rodziło po stronie orzekających w sprawie organów obowiązek uwzględnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają bowiem moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Przedstawiony przez Rzecznika Praw Obywatelskich pogląd znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 18 listopada 2015 r. sygn. akt I OSK 1668/14 ([www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)) uznał, że w okolicznościach sprawy, gdy materialną podstawę odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego stanowił przepis art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, nawet jeżeli niekonstytucyjny przepis nie został wskazany w podstawach kasacyjnych, to po orzeczeniu przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności z Konstytucją RP aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone orzeczenie, Naczelny Sąd Administracyjny powinien zastosować bezpośrednio przepisy art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji i uwzględnić wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. Uwzględnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do uchylecia zaskarżonego wyroku i do zastosowania art. 188 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Oznacza to, że obowiązkiem organu rozpatrującego ponownie wnioski o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego będzie posłużenie się podstawą materialną z art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, bez uwzględniania zastrzeżenia z art. 17 ust. 1b tej ustawy. Także w wyroku z dnia 21 października 2016 r. sygn. akt I OSK 1853/16 Naczelny Sąd

Administracyjny podkreślił, iż w ocenie Trybunału zróżnicowanie uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego od powstania niepełnosprawności najpóźniej przed ukończeniem 25-go roku życia jest niezgodne z Konstytucją RP, dlatego art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych nie może być stosowany w dotychczasowym kształcie po wejściu w życie orzeczenia z dnia 21 października 2014 r. Nie ma przy tym znaczenia prawnego odwoływanie się do treści uzasadnienia powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Uzasadnienie to bowiem zawiera jedynie argumentację mającą przemawiać za wydanym rozstrzygnięciem, nie zastępuje jednak tego rozstrzygnięcia, ani nie stanowi jego uzupełnienia. Skoro sądy są związane orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w zakresie stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności przepisu prawa, to znaczy, że nie mogą uchylić się od tego związania przez wzgląd na jakiegokolwiek treści zawarte w uzasadnieniu takiego orzeczenia, ponieważ uzasadnienie nie stanowi treści rozstrzygnięcia (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 6 lipca 2016 r. sygn. akt I OSK 223/16, z dnia 2 sierpnia 2016 r. sygn. akt I OSK 923/16, z dnia 7 września 2016 r. sygn. akt I OSK 755/16, z dnia 10 listopada 2016 r. sygn. akt I OSK 1512/16, z dnia 14 grudnia 2016 r. sygn. akt I OSK 1614/16 dostępne na: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Pan .....wywiązując się ze swego obowiązku i wykazując gotowość opieki nad siostrą uzyskał przewidziane prawem wsparcie w postaci specjalnego zasiłku opiekuńczego. Trudno jednak czynić zarzut Stronie z tego, że w sytuacji pozostawania bez środków do życia skorzystał z pomocy finansowej państwa, a tym samym akceptować rozmiar konsekwencji w postaci ukształtowania sytuacji Strony w sposób szczególnie niekorzystny. Biorąc pod uwagę całokształt sprawy, która w istocie sprowadza się do ustalenia prawa Pana ..... do świadczenia pielęgnacyjnego nie sposób nie dostrzec, że oczekiwanie opiekuna uzyskania świadczenia dużo wyższego niż dotychczas pobierane po wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 38/13 jest w pełni uzasadnione. Sytuacja, w której wymaga się od opiekuna dorosłej osoby niepełnosprawnej, bezterminowego oczekiwania na uporządkowanie przez ustawodawcę systemu świadczeń dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, co dopiero może wpłynąć na poprawę jego sytuacji materialnej, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, jest niemożliwa do zaakceptowania.

Materialnoprawną podstawę decyzji zaskarżanej niniejszą skargą, szczególnie wobec treści uzasadnienia decyzji, stanowiła w istocie norma prawna określona w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych, w myśl której świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli opiekun osoby niepełnosprawnej ma ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. Organy administracji dokonując wykładni przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych poprzestały na jego literalnym brzmieniu (wykładnia

gramatyczna) przyjmując, że w stanie faktycznym rozpatrywanej sprawy może on znaleźć zastosowanie.

Zgodnie z aktualną teorią wykładni prawa, nie istnieje czyste, abstrakcyjne znaczenie przepisu, które mogłoby być przyjęte bez jakichkolwiek zabiegów interpretacyjnych. Nawet pozornie proste przepisy wymagają bowiem dokonywania pewnych założeń i przyjmowania pewnych definicji i konkretnego rozumienia słów i kontekstów (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 r. sygn. akt III CZP 108/06, OSNC 2007/9/134, Biuletyn SN 2006/12). Teoretycy języka zgodnie bowiem wskazują, że ze względu na cechy języka prawnego, jego nieostrość, wieloznaczność, czy semantyczną otwartość (niedookreśloność), jego zależność od zmieniających się kontekstów pozajęzykowych, takich jak stosunki społeczne, ekonomiczne czy polityczne, akty twórczej interpretacji przepisów prawnych są wręcz nieuniknione. Wynika stąd, że w wielu sytuacjach twórczy charakter wykładni stanowi po prostu rezultat immanentnych cech samego języka prawnego (por. A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1984, s. 434, A. Stelmachowski, Zarys teorii prawa cywilnego, Warszawa 1998, s. 295 Z. Ziemiński, M. Zieliński, Dyrektywy i sposób ich wypowiedzienia, Warszawa 1992, a zwłaszcza M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2002, K. Płaszka, T. Gizbert-Studnicki, Dwa ujęcia wykładni. Próba konfrontacji, ZNUJ 1984/20, R. Sarkowicz, J. Stelmach, Teoria prawa, Kraków 1996, s.80, L. Leszczyński, Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa, Zakamycze 2001, s.113).

Zastosowanie przez organy rozstrzygające w sprawie wyłącznie wykładni gramatycznej doprowadziło do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości jest rażąco niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne i niweczące ratio legis ustawy o świadczeniach rodzinnych. Odstępstwo od sensu językowego przepisu było nie tylko prawem, ale wręcz obowiązkiem organów (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2007 r., III CZP 8/2007, LEX nr 230973). Nie może zatem budzić wątpliwości, iż sytuacja prawna będąca przedmiotem niniejszej skargi uzasadniała konieczność kreatywnej interpretacji przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych i odstąpienia od jego literalnego sensu w celu zapewnienia zgodności wykładni przepisu z Konstytucją RP i mając na uwadze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego bezpośrednio kształtujące sytuację beneficjentów świadczeń opiekuńczych.

W konsekwencji, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, działania podejmowane w toku postępowania były niezgodne z prawem, gdyż organy administracji orzekające w sprawie naruszyły przepisy prawa materialnego. Dokonały bowiem nieprawidłowej wykładni przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, co miało wpływ na jej wynik. W sytuacjach, gdy ściśle literalne interpretowanie zapisu ustawowego prowadzi do

zniekształcenia albo wypaczenia jego treści, obowiązkiem organu stosującego prawo jest sięganie do innych sposobów wykładni. Organy winny były zatem podjąć próbę zinterpretowania przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych odwołując się do aksjologicznej racjonalności ustawodawcy oraz kierując się systemowymi, celowościowymi bądź funkcjonalnymi regułami wykładni prawa (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2001 r., I KZP 22/01 OSNKW 2001, z. 11-12, poz. 86, a także A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński: Zarys teorii państwa i prawa, Warszawa 1992, s. 203 i nast.; L. Morawski: Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 1997, s. 151; J. Wróblewski: Sądowe stosowanie prawa, Warszawa 1972, s. 123 i nast.).

Interpretacja przepisów ustawowych musi być zawsze dokonywana przy zastosowaniu techniki wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalona jest zasada prymatu takiej wykładni. Jak wskazano w orzeczeniu z dnia 4 października 1995 r., wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy nie powinno następować w sytuacji, gdy możliwe jest nadanie ustawie takiego rozumienia, które doprowadzi ją do zgodności z normami, zasadami i wartościami ustanowionymi przez Konstytucję (...). Innymi słowy, jeżeli na gruncie wykładni językowej możliwe jest różne rozumienie treści normy prawnej, to należy przyjmować taki rezultat wykładni, który zapewnia zgodność z zasadami konstytucyjnymi (sygn. akt K 17/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 92).

Organy administracji publicznej odmawiając ..... uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego dokonały błędnej wykładni art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdyż pominęły prawnie uzasadnione cele ustawy oraz zasady konstytucyjne. Należyta interpretacja aktu normatywnego polegająca na odczytaniu zeń właściwego i zgodnego z intencjami prawodawcy sensu, wymagała od organów rozstrzygających zastosowania metod wykładni zmierzających do ustalenia celu, w jakim wydano dane przepisy, i tłumaczących ich sens w świetle tego celu. Odstąpienie od ścisłej wykładni językowej i posłużenie się inną metodą wykładni w niniejszej sprawie było nieodzowne, a brak aktywności organów administracji w tej mierze doprowadził do rażąco niesprawiedliwego rozstrzygnięcia poprzez zastosowanie prawa materialnego w sposób zakłócający ratio systemu zabezpieczenia społecznego.

Niezaprzeczalnym celem ustawy o świadczeniach rodzinnych jest realizacja polityki społecznej i gospodarczej uwzględniającej dobro rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Każdy z zapisów znajdujących się w tym akcie prawnym musi pozostawać w zgodzie z jego funkcją. Wyłączenie z kręgu uprawnionych do uzyskania wsparcia opiekuna osoby niepełnosprawnej tylko dlatego, że będąc pozbawiony środków do życia skorzystał z jedynej oferowanej mu możliwości uzyskania jakiegokolwiek pomocy pozwalającej na

zapewnienie egzystencji, pozostaje w sprzeczności z aksjologiczną racjonalnością ustawodawcy. Z domniemania racjonalności orzecznictwo i doktryna wyprowadzają cały szereg bardziej szczegółowych reguł, takich jak założenie, że prawodawca nie stanowi norm sprzecznych, norm zawierających luki lub zbędnych, dąży do społecznie aprobowanych celów, liczy się z konsekwencjami empirycznymi podejmowanych decyzji. Niezasadne byłoby przeto przypisywanie racjonalnemu ustawodawcy, iż pozbawia ochrony rodziny wbrew zapisowi art. 18 Konstytucji, który nakazuje chronić rodzinę, bez uwzględnienia zapisu zawartego w art. 67 ust. 2 Konstytucji RP stanowiącego, iż obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, oraz zapisu zawartego w jej art. 69 stwierdzającego, że osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji.

Zasada pierwszeństwa wykładni językowej nie może prowadzić do wniosku, że interpretatorowi wolno jest w każdych okolicznościach ignorować wykładnię systemową czy funkcjonalną. Może się bowiem okazać, że sens przepisu, który wydaje się językowo jasny okaże się wątpliwy, gdy go skonfrontujemy z innymi przepisami lub weźmiemy pod uwagę cel regulacji prawnej (por. M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2002, s.275). Co w ocenie Rzecznika miało miejsce w sprawie objętej skargą.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich organy rozstrzygające o prawie opiekuna dorosłej osoby niepełnosprawnej do świadczenia pielęgnacyjnego winny dokonać prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych i procedować w oparciu o odpowiadające gwarancjom konstytucyjnym normy prawne.

Za uznaniem zasadności powyższej tezy w sytuacji prawnej przedmiotowej sprawy przemawiają również istotne argumenty funkcjonalne. W przypadku Strony można mówić o ekspektatywie nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, skoro spełnia wszelkie przesłanki wymagane ustawą, a jedyną przeszkodę stanowi wcześniejsze uzyskanie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego.

Umknęło uwadze organów administracji, że wyłączenie możliwości pobierania dwóch świadczeń opiekuńczych, określone w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych, implikuje przy zbiegu uprawnień, zgodnie z art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, prawo Strony do wyboru korzystniejszego świadczenia. Zdaniem Rzecznika normy zawarte w powyższych przepisach należy odczytać na potrzeby niniejszego postępowania w ten oto sposób, że przy zastosowaniu prawidłowej wykładni przesłanek rozstrzygających o uprawnieniu do świadczenia pielęgnacyjnego w wyniku rozpoznania wniosku Pana ..... z dnia 4 maja 2017 r. niedopuszczalne byłoby pobieranie równocześnie - za te same okresy, specjalnego zasiłku opiekuńczego i

świadczenia pielęgnacyjnego. Konsekwencją takich ustaleń byłoby zastosowanie przepisu art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych regulującego kwestię zbiegu uprawnień do świadczeń. Organy rozstrzygające w sprawie tego nie dokonały.

Dlatego też sam fakt uzyskania przez Stronę specjalnego zasiłku opiekuńczego nie może mieć ostatecznego znaczenia dla oceny Jego wniosku z dnia 4 maja 2017 r. w tym znaczeniu, że nie może przesądzać o niemożności przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Nie sposób bowiem uznać sytuacji Strony za nieodwracalną. Rozważenia wymaga wyeliminowanie z obrotu prawnego, czy wygaszenie decyzji przyznającej specjalny zasiłek opiekuńczy - o co wnioskował Pan ..... składając wraz z wnioskiem o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego stosowne oświadczenie. Z uwagi zaś na znaczącą różnicę kwotową świadczeń istnieje możliwość wyrównania różnicy między wypłaconym specjalnym zasiłkiem opiekuńczym a świadczeniem pielęgnacyjnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 23 sierpnia 2016 r. sygn. akt II SA/Łd 422/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 października 2016 r. sygn. akt VIII SA/Wa 480/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 17 marca 2016 r. sygn. akt II SA/Sz 1174/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 kwietnia 2017 r. sygn. akt IV SA/Gl 78/17 dostępne na: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych nakłada obowiązek spełnienia określonych warunków uprawniających do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, jednak mimo to, nie można uznać, by uprawniało to organy administracji do podważania podstawowych zasad postępowania administracyjnego, m.in. zasadę ustalania prawdy obiektywnej oraz zasad i praw wynikających z obowiązującej Konstytucji RP. Zasadą jest bowiem (art. 75 § 1 zdanie 1 Kodeksu postępowania administracyjnego), że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Patrząc systemowo na kwestię odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego Panu ..... należy wnioskować, iż organy całkowicie zignorowały treść art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, co w swych skutkach doprowadziło do następstw sprzecznych z podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego.

Z art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego wynika obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy w celu ustalenia tego stanu zgodnie z prawdą obiektywną. Przepis ten, a także przepisy art. 77 § 1 i art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego nakładają na organy obowiązek podejmowania wszelkich niezbędnych kroków w celu wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności stanu faktycznego sprawy oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Wyrażona w art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego zasada postępowania administracyjnego odnosi się w równym stopniu do zakresu i wnikliwości

postępowania wyjaśniającego i dowodowego, jak i do stosowania norm prawa materialnego, to jest do całokształtu przepisów prawnych służących załatwieniu sprawy (por. wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 1981 r. sygn. akt SA 820/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 57, s. 226).

Nawet gdyby przyjąć za dopuszczalne w niniejszej sprawie literalne odczytanie normy prawnej określonej w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych, to obowiązkiem organu było zastosowanie art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w myśl którego w razie zbiegu uprawnień do świadczenia rodzicielskiego lub świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego lub dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów - przysługuje jedno z tych świadczeń wybrane przez osobę uprawnioną. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wskazany w art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych zbieg uprawnień do określonych w nim świadczeń ma zastosowanie w sytuacji, gdy chodzi o zbieg różnych uprawnień odnoszących się w sensie podmiotowym zarówno co do osoby sprawującej opiekę jak i osoby wymagającej opieki. Przepis art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych dotyczy więc prawa do przyznania jednego ze świadczeń rodzinnych na skutek zbiegu uprawnień i dokonania wyboru świadczenia przez osobę uprawnioną w sytuacji opieki nad tą samą osobą. Twierdzenia Kolegium, iż z uwagi na rozłączność specjalnego zasiłku opiekuńczego i świadczenia pielęgnacyjnego nie ma możliwości, aby Wnioskodawca spełniał przesłanki przyznania każdego z nich, należy uznać za chybione. Nie jest w powyższym kontekście możliwe jedynie pobieranie jednocześnie obu tych świadczeń.

Nie do przyjęcia jest więc sytuacja, w której organy administracji, gdy osoba uprawniona otrzymuje jedno ze świadczeń opiekuńczych, a w tym samym czasie ubiega się o świadczenie korzystniejsze i spełnia warunki do jego uzyskania, nie dostrzegają, iż w rozstrzyganej sprawie dochodzi do zbiegu uprawnień do świadczeń. Przepis art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych stanowi bowiem o zbiegu uprawnień, które nie mogą być rozpatrywane bez uprzedniego badania przesłanek do ich uzyskania i ustalenia prawa. W ocenie Rzecznika organy administracji w sprawie Pana ..... działały w oderwaniu od podstawowych zasad postępowania administracyjnego określonych w art. 8 i art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego, to jest zasad prowadzenia postępowania w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa. Służy temu m.in. obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organ administracji ma obowiązek czuwania nad tym, aby Strona postępowania nie poniosła szkody z powodu nieznamości

prawa i w tym celu winien udzielać Stronie niezbędnych wyjaśnień i wskazówek w toku postępowania.

W sprawie będącej przedmiotem skargi organy realizując obowiązek wynikający z art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego winny były pouczyć Stronę o treści art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, jednak obowiązku tego, przy rozstrzygnięciu w sprawie prawa Pana ..... o świadczenie pielęgnacyjne, nie wypełniły. Zdaniem Rzecznika działanie takie narusza podstawowe zasady procedury administracyjnej, a w szczególności zasadę pogłębiania zaufania obywatela do organów Państwa (art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego) i zasadę udzielania informacji (art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego).

Nie ulega wątpliwości, że jeśli organ rozpoznający sprawę posiada wiedzę, iż dla zapewnienia Stronie maksymalnej ochrony Jej interesów koniecznym jest złożenie przez Stronę dodatkowych dokumentów albo wystąpienie ze stosownym, dodatkowym wnioskiem, to powinien o takiej konieczności poinformować Stronę. Jak zauważył bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 kwietnia 2005 r. sygn. akt I OSK 743/05, w sprawach z zakresu pomocy społecznej (a sprawa o przyznanie świadczeń opiekuńczych ma charakter pokrewny do tego rodzaju spraw) trzeba przede wszystkim kierować się dobrem osób korzystającym z takiej pomocy. Spełnienie zatem, wynikającego z art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego obowiązku informowania i wyjaśniania stronom oraz uczestnikom postępowania administracyjnego całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy, szczególnie, gdy organ ma wiedzę, iż działania Strony, bądź niedopełnienie działań, może doprowadzić do niekorzystnych dla Strony skutków prawnych ma kapitalne znaczenie. Bezczyność organu w tym zakresie stanowi naruszenie prawa.

Przestrzeganie podstawowych zasad postępowania administracyjnego jest szczególnie ważne przy rozpoznawaniu spraw z zakresu objętego ustawą o świadczeniach rodzinnych. System świadczeń rodzinnych jest formą pomocy państwa dla rodzin, które z uwagi na swój status materialny wymagają wsparcia. Organy powołane do realizacji tych zadań publicznych nie powinny więc stwarzać nieuzasadnionych barier w dostępie do tej pomocy osobom, które spełniają określone w ustawie materialne przesłanki przyznania świadczenia.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich działania organów administracji w sprawie objętej skargą były również sprzeczne z zasadami państwa prawa, które organy mają obowiązek wcielać w życie. Zgodnie bowiem z treścią art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego organy administracji posiadają uprawnienie do działania jedynie na mocy obowiązujących przepisów. W sprawie będącej przedmiotem zaskarżenia organy w sposób wadliwy ustaliły treść normy prawnej, na podstawie której mogły i miały



obowiązek rozstrzygać w sprawie. Zasada praworządności (legalizmu) została przewidziana w art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Legalizm działalności organów administracji publicznej polega m.in. na wydawaniu przez nie rozstrzygnięć w przepisanej prawem formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi. Zasada ta dotyczy nie tylko organów publicznych tworzących prawo, ale też stosujących je organów. Naruszenie przez organy państwa obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa sprawia, że działanie takie traci cechę legalności. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że istotą art. 7 Konstytucji jest nakaz działania organów władzy publicznej w granicach wyznaczonych przez prawo, w którym winna być zawarta podstawa działania, jak też określone granice jej działania (zob. postanowienie z 9 maja 2005 r. sygn. Ts 216/04, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 87). Zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji nie ma charakteru wyłącznie formalnego, który by powodował, że konstytucyjne uwarunkowania dotyczące treści przepisów prawnych nie wynikają z art. 7, ale z klauzuli wyrażonej w art. 2 Konstytucji i pozostałych zasad ustrojowych. Takie uwarunkowania wynikają bowiem również z samego art. 7 Konstytucji (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 7 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 3).

W sprawie będącej przedmiotem skargi prawidłowe odczytanie treści art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, a także zastosowanie art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych prowadzi do wniosku, że Pan .....opiekujący się niepełnosprawną w stopniu znacznym siostrą jest osobą uprawnioną do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, a posiadanie uprawnienia do specjalnego zasiłku opiekuńczego nie może skutkować odmową przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Zbieg uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego oraz specjalnego zasiłku opiekuńczego obliguje Stronę do dokonania wyboru jednego ze świadczeń. W konsekwencji - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - zaskarżone decyzje powinny zostać uchylone, gdyż zostały wydane w oparciu o błędną wykładnię prawa materialnego oraz z naruszeniem przepisów postępowania.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

- trzy odpisy skargi