



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 11 lipca 2018 r.

III.7064.16.2018.JA

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gorzowie Wielkopolskim**

Skarżąca:

Pani Halina [REDACTED]

Organ administracji publicznej:

Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w Gorzowie Wielkopolskim

sygn. akt II SA/Go 368/18

PISMO PROCESOWE

RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

1. Na podstawie art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm. - dalej p.p.s.a.), w związku z art. 14 pkt 6 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958 ze zm.) zgłaszam udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu ze skargi Pani Haliny [REDACTED] na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w

Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2018 r. Nr [REDAKTOWANE] o uchyleniu w części decyzji wydanej z upoważnienia Burmistrza Międzyrzecza przez Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Międzyrzeczu z dnia 30 stycznia 2018 r. Nr [REDAKTOWANE] w sprawie przyznania Pani Halinie [REDAKTOWANE] świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad matką, Panią [REDAKTOWANE] w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. w wysokości 1406,00 zł miesięcznie i w okresie od 1 stycznia 2018 r. na stałe w wysokości 1477,00 zł miesięcznie.

2. Na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a oraz art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. wnoszę o uchylenie zaskarżonej przez Panią Halinę [REDAKTOWANE] decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2018 r. (Nr [REDAKTOWANE]) w części - tj. pkt 1. decyzji dotyczący uchylenia w części decyzji poprzedzającej i przyznania Pani Halinie Xxxxxx świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości 1406,00 zł miesięcznie na okres od 1 listopada 2017 r. do 31 grudnia 2017 r.

z uwagi na naruszenie:

a) prawa materialnego mającego wpływ na wynik sprawy:

- poprzez błędną wykładnię art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1952 ze zm. - dalej u.o.ś.r.) polegającą na pominięciu prawnie uzasadnionych celów wskazanej ustawy oraz przyjęciu, że okoliczność pobierania przez Skarżącą specjalnego zasiłku opiekuńczego stanowi kryterium negatywne do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, a w konsekwencji błędne uznanie, że sam fakt uzyskania i pobierania przez Skarżącą specjalnego zasiłku opiekuńczego ma przesądzające znaczenie dla oceny wniosku o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 października 2017 r.,
- poprzez niezastosowanie normy prawnej określonej art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. i błędne przyjęcie, że w sytuacji Skarżącej nie nastąpił zbieg prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego, a w konsekwencji nieprawidłowe uznanie, że Skarżąca nie miała prawa dokonania wyboru jednego ze świadczeń, co z kolei przesądziło o braku prawa świadczenia pielęgnacyjnego w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 października 2017 r. z uwagi na pobieranie specjalnego zasiłku opiekuńczego,
- poprzez pominięcie przy wydawaniu rozstrzygnięcia regulacji art. 24 ust. 2 u.o.ś.r., który stanowi, iż prawo do świadczenia pielęgnacyjnego jest co do zasady ustalane na przyszłość począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z

prawidłowo wypełnionymi dokumentami, co doprowadziło organ do błędnej konstatacji, że przyznania Skarżącej świadczenia pielęgnacyjnego od 1 stycznia 2017 r. nie jest zasadne i skutkowało załatwieniem sprawy w sposób kolidujący ze słusznym interesem Skarżącej,

b) przepisów postępowania mających wpływ na wynik sprawy:

- art. 77 § 1 i art. 7 w zw. z art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm. - dalej K.p.a.) poprzez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, przyjmując, iż sam fakt pobierania przez Skarżącą specjalnego zasiłku opiekuńczego skutkuje brakiem prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i zwalnia organ rozstrzygający w sprawie z podejmowania działań zmierzających do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy pozwalającego na wydanie rozstrzygnięcia z uwzględnieniem słusznego interesu Skarżącej,
- art. 139 K.p.a. poprzez pominięcie przy wydawaniu rozstrzygnięcia wskazanej normy prawnej co doprowadziło do wydania decyzji na niekorzyść odwołującej się Pani Haliny [REDAKTION] bez szczegółowego wskazania wystąpienia w decyzji organu I instancji rażącego naruszenia prawa lub rażącego naruszenia interesu społecznego, a tym samym skutkowało naruszeniem jednej z podstawowych zasad postępowania administracyjnego zakazu *reformationis in peius*, gdyż decyzja Kolegium pogorszyła materialnoprawną sytuację Skarżącej ograniczając okres uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego w roku 2017 z dwunastu do dwóch miesięcy,
- art. 8 i art. 9 K.p.a. poprzez niezrealizowanie obowiązku czuwania organu, aby w toku postępowania Skarżąca nie poniosła szkody z powodu niezajomości prawa, a w szczególności poprzez zignorowanie treści art. 27 ust. 5 u.o.ś.r., co w konsekwencji skutkowało niewypełnieniem obowiązku pouczenia Skarżącej o możliwości dokonania wyboru korzystniejszego świadczenia,
- art. 11 i art. 107 § 3 K.p.a. z uwagi na brak adekwatnego uzasadnienia decyzji przejawiający się w niewyczerpującym i nieprzekonującym wyjaśnieniu motywów wydanego rozstrzygnięcia w szczególności wobec treści art. 139 K.p.a.

UZASADNIENIE

Dnia 2 stycznia 2017 r. Pani Halina [REDAKTION] wystąpiła do z wnioskiem o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z opieką nad matką, Panią [REDAKTION], która legitymuje się na

stałe znacznym stopniem niepełnosprawności. Z orzeczenia o niepełnosprawności wydanego przez Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Ś [REDAKTOWANO] z dnia 29 stycznia 2016 r. Nr [REDAKTOWANO] wynika, iż ustalony stopień niepełnosprawności Pani Stefanii Xxxxxx datuje się od dnia 21 grudnia 2015 r., natomiast daty powstania niepełnosprawności nie da się ustalić.

Rozpoznając wniosek Skarżącej organ I instancji - działający z upoważnienia Burmistrza [REDAKTOWANO] Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w [REDAKTOWANO] dwukrotnie decyzjami z dnia 27 kwietnia 2017 r. Nr [REDAKTOWANO] i z dnia 15 listopada 2017 r. Nr [REDAKTOWANO] odmawiał przyznania wnioskowanego świadczenia w oparciu o art. 17 ust. 1b oraz art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. Decyzje te Skarżąca kwestionowała korzystając z prawa zaskarżenia.

Na skutek wnoszonych przez Skarżącą odwołań organ I instancji, stosując się do wskazań wynikających z decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 stycznia 2018 r. [REDAKTOWANO], wydał decyzję z dnia 30 stycznia 2018 r. Nr [REDAKTOWANO] na mocy której przyznał Pani Halinie [REDAKTOWANO] świadczenie pielęgnacyjne w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. w wysokości 1406,00 zł miesięcznie i w okresie od 1 stycznia 2018 r. na stałe w wysokości 1477,00 zł miesięcznie. W uzasadnieniu decyzji wskazano, iż organ uznał zmianę normatywną wynikającą z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13, co legło u podstaw przyznania wnioskowane świadczenie począwszy od dnia 1 stycznia 2017 r. - tj. od miesiąca, w którym wpłynął wniosek Pani Haliny [REDAKTOWANO] o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Od decyzji organu I instancji z dnia 30 stycznia 2018 r. Skarżąca wniosła odwołanie wnioskując o uchylenie zaskarżonej decyzji i ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od dnia 1 stycznia 2016 r., a także o wyrównanie składek na ubezpieczenie zdrowotne, emerytalne i rentowe od kwoty świadczenia pielęgnacyjnego. W uzasadnieniu Skarżąca wskazała, że spełniała warunki do uzyskania jednocześnie dwóch różnych świadczeń, a otrzymywała świadczenie mniej korzystne, nie będąc uprzednio pouczone o prawie wyboru jednego z nich.

Po rozpoznaniu odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gorzowie Wielkopolskim wydało w dniu 8 marca 2018 r. decyzję Nr [REDAKTOWANO] o uchyleniu w części zaskarżonej przez Panią Halinę [REDAKTOWANO] decyzji organu I instancji i przyznaniu Skarżącej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości 1406,00 zł miesięcznie na okres od 1 listopada 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. W uzasadnieniu Kolegium wskazało, iż organ I instancji mając na uwadze skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13 dla osób sprawujących opieką nad bliskim członkiem rodziny, którego niepełnosprawność nie powstała w

dzieciństwie, prawidłowo zastosował art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. i przyznał Pani Halinie [REDAKTOWANE] świadczenie pielęgnacyjne. Wątpliwości organu powstały na tle czasokresu uprawnienia do świadczenia. W ocenie Kolegium organ I instancji błędnie przyznał Skarżącej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek z uwagi na okoliczność, iż w okresie od 1 listopada 2016 r. do 31 października 2017 r. Pani Halina [REDAKTOWANE] miała przyznane prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego i z mocy prawa została wyłączona przez ustawodawcę z kręgu osób uprawnionych do przyznania Jej w tym czasie świadczenia pielęgnacyjnego. Zdaniem Kolegium wnioskowane przez Skarżącą w dniu 2 stycznia 2017 r. świadczenie pielęgnacyjne mogło być przyznane przez organ I instancji dopiero od dnia 1 listopada 2017 r., czyli od momentu, kiedy przestały istnieć negatywne okoliczności powodujące odmowę prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wymienione w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r.

Ostatecznie organ odwoławczy uchylił zaskarżoną decyzję w części i przyznał Pani Halinie [REDAKTOWANE] świadczenie pielęgnacyjne w wysokości 1406,00 zł miesięcznie na okres od dnia 1 listopada 2017 r. do 31 grudnia 2017 r., a w pozostałym zakresie zaskarżoną decyzję utrzymał w mocy. W ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego brak było podstaw do uznania, iż organ I instancji dopuścił się naruszenia treści art. 6, 7, 8, 11 § 1 i § 4 oraz art. 107 § 1 i § K.p.a., a także naruszenia m.in. art. 27 ust. 5 u.o.ś.r.

Rozstrzygnięcie Kolegium z dnia 8 marca 2018 r. Pani Halina [REDAKTOWANE] zaskarżyła skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim wskazując na szereg wątpliwości co treści wydanych przez organy obu instancji rozstrzygnięć zarówno w aspekcie prawa do świadczenia jak i wynikających z uprawnienia do świadczenia pochodnych w postaci opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, a także sposobu realizacji decyzji pierwszoinstancyjnej. Domagając się uchylenia kwestionowanych decyzji Skarżąca podkreśliła, iż w związku z koniecznością zapewnienia opieki niepełnosprawnej w stopniu znacznym matce nie jest w stanie podjąć zatrudnienia, a sytuacja materialna jej rodziny jest bardzo trudna.

W odpowiedzi na skargę Kolegium wniosło o jej oddalenie przytaczając argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżanej niniejszą skargą decyzji z dnia 8 marca 2018 r.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie sposób się zgodzić ze stanowiskiem wyrażonym przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w niniejszej sprawie.

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 pkt 4 u.o.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy

zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. W art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. ustawodawca postanowił, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała: nie później niż do ukończenia 18 roku życia albo w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25 roku życia. Przepis ten po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13 na skutek którego doszło do uznania niekonstytucyjności części wskazanej normy prawnej w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną ze względu na datę powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki, nie może stanowić podstawy odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Biorąc pod uwagę całokształt sprawy, która w istocie sprowadza się do ustalenia prawa Pani Haliny [REDAKTOR] do świadczenia pielęgnacyjnego od stycznia 2017 r. tj. miesiąca w którym złożyła wniosek o przyznanie świadczenia, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, oczekiwanie opiekunki uzyskania świadczenia dużo wyższego niż dotychczas pobierane po wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 38/13 jest w pełni uzasadnione. Na gruncie niniejszej sprawy nie sposób bowiem pominąć, że konsekwencją rezygnacji przez Skarżącą z pracy zawodowej było uzyskanie przez Nią specjalnego zasiłku opiekuńczego. Trudno też czynić zarzut Skarżącej z tego, że w sytuacji pozostawania bez środków do życia skorzystała z dostępnej pomocy finansowej państwa, a tym samym akceptować rozmiar konsekwencji w postaci ukształtowania sytuacji Skarżącej w sposób szczególnie niekorzystny.

Materialnoprawną podstawę decyzji zaskarżanej niniejszą skargą stanowiła w istocie norma prawna określona w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r., w myśl której świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli opiekun osoby z niepełnosprawnością 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 (Dz. U. z 2017 r. poz. 2092 ze zm.). Organ administracji dokonując wykładni przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r. poprzestał na jego literalnym brzmieniu (wykładnia gramatyczna) przyjmując, że w stanie faktycznym rozpatrywanej sprawy może on znaleźć zastosowanie.

Zgodnie z aktualną teorią wykładni prawa, nie istnieje czyste, abstrakcyjne znaczenie przepisu, które mogłoby być przyjęte bez jakichkolwiek zabiegów interpretacyjnych. Nawet pozornie proste przepisy wymagają bowiem dokonywania pewnych założeń i przyjmowania

pewnych definicji i konkretnego rozumienia słów i kontekstów (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 r. sygn. akt III CZP 108/06, OSNC 2007/9/134, Biuletyn SN 2006/12). Teoretycy języka zgodnie bowiem wskazują, że ze względu na cechy języka prawnego, jego nieostrość, wieloznaczność, czy semantyczną otwartość (niedookreśloność), jego zależność od zmieniających się kontekstów pozajęzykowych, takich jak stosunki społeczne, ekonomiczne czy polityczne, akty twórczej interpretacji przepisów prawnych są wręcz nieuniknione. Wynika stąd, że w wielu sytuacjach twórczy charakter wykładni stanowi po prostu rezultat immanentnych cech samego języka prawnego (por. A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1984, s. 434, A. Stelmachowski, Zarys teorii prawa cywilnego, Warszawa 1998, s. 295 Z. Ziemiński, M. Zieliński, Dyrektywy i sposób ich wypowiedziania, Warszawa 1992, a zwłaszcza M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2002, K. Pleszka, 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 Kolegium wyłącznie wykładni gramatycznej doprowadziło do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości jest rażąco niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne i niweczące *ratio legis* u.o.ś.r. Odstępstwo od sensu językowego przepisu było nie tylko prawem, ale wręcz obowiązkiem organu (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2007 r. sygn. akt III CZP 8/2007, LEX nr 230973). Nie może zatem budzić wątpliwości, iż sytuacja prawna będąca przedmiotem niniejszej skargi uzasadniała konieczność kreatywnej interpretacji przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r. i odstąpienia od jego literalnego sensu w celu zapewnienia zgodności wykładni przepisu z Konstytucją RP.

W konsekwencji, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, działania podejmowane w toku postępowania odwoławczego były niezgodne z prawem, gdyż organ administracji orzekając w sprawie Pani Haliny ██████████ naruszył przepisy prawa materialnego. Dokonał bowiem nieprawidłowej wykładni przepisów u.o.ś.r., co miało wpływ na jej wynik. W sytuacjach, gdy ściśle literalne interpretowanie zapisu ustawowego prowadzi do zniekształcenia albo wypaczenia jego treści, obowiązkiem organu stosującego prawo jest sięganie do innych sposobów wykładni. Organ winien był zatem podjąć próbę zinterpretowania przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r. odwołując się do aksjologicznej racjonalności ustawodawcy oraz kierując się systemowymi, celowościowymi bądź funkcjonalnymi regułami wykładni prawa (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2001 r. sygn. akt 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 RP. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalona jest zasada prymatu takiej wykładni. Jak wskazano w orzeczeniu z dnia 4 października 1995 r., wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy nie powinno następować w sytuacji, gdy możliwe jest nadanie ustawie takiego rozumienia, które doprowadzi ją do zgodności z normami, zasadami i wartościami ustanowionymi przez Konstytucję (...). Innymi słowy, jeżeli na gruncie wykładni językowej możliwe jest różne rozumienie treści normy prawnej, to należy przyjmować taki rezultat wykładni, który zapewnia zgodność z zasadami konstytucyjnymi (sygn. akt K 17/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 92).

Organ administracji publicznej rozstrzygając o prawie Pani Haliny Xxxxxx do świadczenia pielęgnacyjnego jedynie w okresie od 1 listopada 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. dokonał błędnej wykładni art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r., gdyż pominął prawnie uzasadnione cele ustawy oraz zasady konstytucyjne. Należyta interpretacja aktu normatywnego polegająca na odczytaniu zeń właściwego i zgodnego z intencjami prawodawcy sensu, wymagała od organu zastosowania metod wykładni zmierzających do ustalenia celu, w jakim wydano dane przepisy, i tłumaczących ich sens w świetle tego celu. Odstąpienie od ścisłej wykładni językowej i posłużenie się inną metodą wykładni w niniejszej sprawie było nieodzowne, a brak aktywności organu administracji w tej mierze doprowadził do rażąco niesprawiedliwego rozstrzygnięcia poprzez zastosowanie prawa materialnego w sposób zakłócający *ratio* systemu zabezpieczenia społecznego.

Niezaprzeczalnym celem u.o.ś.r. jest realizacja polityki społecznej i gospodarczej uwzględniającej dobro rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Każdy z zapisów znajdujących się w tym akcie prawnym musi pozostawać w zgodzie z jego funkcją. Wyłączenie z kręgu uprawnionych do uzyskania wsparcia opiekunki matki z niepełnosprawnością tylko dlatego, że będąc pozbawiona środków do życia skorzystała z jedynej oferowanej 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 RP, 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

zabezpieczeniu 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 Pani Haliny [REDACTED]

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich Kolegium rozstrzygając o prawie Skarżącej do świadczenia pielęgnacyjnego winno dokonać prokonstytucyjnej wykładni przepisów u.o.ś.r. i procedować w oparciu o odpowiadające gwarancjom konstytucyjnym normy prawne. Za uznaniem zasadności powyższej tezy w sytuacji prawnej przedmiotowej sprawy przemawiają również istotne argumenty funkcjonalne. W przypadku Skarżącej można mówić o ekspektatywie nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, skoro spełnia wszelkie przesłanki wymagane ustawą, a jedyną przeszkodę stanowi wcześniejsze uzyskanie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego i występujący zbieg prawa do świadczeń.

Ponadto umknęło uwadze organu administracji, że wyłączenie możliwości pobierania dwóch świadczeń opiekuńczych, określone w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r., implikuje przy zbiegu uprawnień, zgodnie z art. 27 ust. 5 u.o.ś.r., prawo Skarżącej do wyboru korzystniejszego świadczenia. 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 Skarżącej z dnia 2 stycznia 2017 r. niedopuszczalne byłoby pobieranie równocześnie - za te same okresy, specjalnego zasiłku opiekuńczego i świadczenia pielęgnacyjnego. Konsekwencją takich ustaleń byłoby zastosowanie przepisu art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. regulującego kwestię zbiegu uprawnienia do świadczeń. Organ odwoławczy rozstrzygając w sprawie Pani Haliny [REDACTED] tego nie dokonał, a poprzez niezastosowanie normy prawnej określonej art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. wadliwie przyjął, że w sytuacji Skarżącej nie nastąpił zbieg prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego. Uchybienie to skutkowało wadliwym uznaniem, że Skarżąca nie miała prawa dokonania wyboru jednego ze świadczeń, co z kolei przesądziło o braku prawa świadczenia pielęgnacyjnego w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 października 2017 r. z uwagi na pobieranie specjalnego zasiłku opiekuńczego. Na taki stan rzeczy nie może być zgody, a sam fakt uzyskania przez Skarżącą specjalnego zasiłku opiekuńczego nie może mieć ostatecznego znaczenia dla oceny wniosku Pani Haliny [REDACTED] z dnia 2 stycznia 2017 r. w tym znaczeniu, że nie może przesądzać o niemożności

przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 października 2017 r. Nie sposób bowiem uznać sytuacji Skarżącej za nieodwracalną. Rozważenia wymagało wyeliminowanie z obrotu prawnego, czy wygaszenie decyzji przyznającej specjalny zasiłek opiekuńczy. Z uwagi na znaczącą różnicę kwotową świadczeń istniała 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, dostępne na: www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

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

Przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r. nakłada obowiązek spełnienia określonych warunków uprawniających do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego. Nie można jednak uznać, by uprawniało to organ administracji do podważania podstawowych zasad postępowania administracyjnego, m.in. zasadę ustalania prawdy obiektywnej oraz zasad i praw wynikających z obowiązującej Konstytucji RP. Zasadą jest bowiem (art. 75 § 1 zdanie 1 K.p.a.), że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Patrząc systemowo na kwestię prawa do świadczenia pielęgnacyjnego Pani Haliny ██████ w spornym okresie należy wnioskować, iż organ całkowicie zignorował treść art. 27 ust. 5 i art. 24 ust. 2 u.o.ś.r., co w swych skutkach doprowadziło do następstw sprzecznych z podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego.

Z art. 7 K.p.a. wynika obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy w celu ustalenia tego stanu zgodnie z prawdą obiektywną. Przepis ten, a także przepisy art. 77 § 1 i art. 80 K.p.a. nakładały na organ 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

Skarżącej. Wyrażona w art. 7 K.p.a. zasada postępowania administracyjnego odnosi się w równym stopniu do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego i dowodowego, jak i do stosowania norm prawa materialnego, to jest do całokształtu przepisów prawnych służących załatwieniu sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 1981 r. sygn. akt SA 820/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 57, s. 226).

Nawet gdyby przyjąć za dopuszczalne w niniejszej sprawie literalne odczytanie normy prawnej określonej w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r., jak to uczyniło Samorządowe Kolegium Odwoławcze, to obowiązkiem organu było zastosowanie art. 27 ust. 5 u.o.ś.r., w myśl którego w razie zbiegu uprawnień do świadczenia rodzicielskiego lub świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego lub dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów - przysługuje jedno z tych świadczeń wybrane przez osobę uprawnioną. Z tej powinności organ się nie wywiązał.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wskazany w art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. zbieg uprawnień do określonych w nim świadczeń ma zastosowanie w sytuacji, gdy chodzi o zbieg różnych uprawnień odnoszących się w sensie podmiotowym zarówno co do osoby sprawującej opiekę jak i osoby wymagającej opieki. Wskazany przepis 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. Nie do przyjęcia jest zatem sytuacja, w której organ administracji, gdy osoba uprawniona otrzymuje jedno ze świadczeń opiekuńczych, a w tym samym czasie ubiega się o świadczenie korzystniejsze i spełnia warunki do jego uzyskania, nie dostrzega, iż w rozstrzyganej sprawie dochodzi do zbiegu uprawnień do świadczeń. Przepis art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. stanowi bowiem o zbiegu uprawnień, które nie mogą być rozpatrywane bez uprzedniego badania przesłanek do ich uzyskania i ustalenia prawa. W ocenie Rzecznika organ administracji w sprawie Pani Haliny XXXXXX działał w oderwaniu od podstawowych zasad postępowania administracyjnego określonych w art. 8 i art. 9 K.p.a., to jest zasad prowadzenia postępowania w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa. Służy temu m.in. obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organ administracji ma obowiązek czuwania nad tym, aby strona postępowania nie poniosła szkody z powodu nieznamości prawa i w tym celu winien udzielać stronie niezbędnych wyjaśnień i wskazówek w toku postępowania.

W sprawie będącej przedmiotem skargi Kolegium realizując obowiązek wynikający z art. 9 K.p.a. winno było pouczyć Skarżącą o treści art. 27 ust. 5 u.o.ś.r., jednak obowiązku tego, przy rozstrzygnięciu o prawie Pani Haliny ████████ do świadczenia pielęgnacyjnego, nie

wypełniło. Zdaniem Rzecznika działanie takie narusza podstawowe zasady procedury administracyjnej, a w szczególności zasadę pogłębiania zaufania obywatela do organów państwa (art. 8 K.p.a.) i zasadę udzielania informacji (art. 9 K.p.a.). Nie ulega bowiem 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 2006 r. sygn. akt I OSK 743/05 (dostępny na: www.orzeczenia.nsa.gov.pl) w sprawach z zakresu pomocy społecznej (a sprawa o przyznanie świadczeń opiekuńczych ma charakter pokrewny do tego rodzaju spraw) trzeba przede wszystkim kierować się dobrem osób korzystającym z takiej pomocy. Spełnienie zatem, wynikającego z art. 9 K.p.a. obowiązku informowania i wyjaśniania stronom oraz uczestnikom postępowania administracyjnego całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy, szczególnie, gdy organ ma wiedzę, iż działania strony, bądź niedopełnienie działań, może doprowadzić do niekorzystnych dla strony skutków prawnych ma kapitalne znaczenie. Bezczytność organu w tym zakresie stanowi naruszenie prawa.

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

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich działanie organu administracji w sprawie objętej skargą były również sprzeczne z zasadami państwa prawa, które organ ma obowiązek wcielać w życie. Zgodnie bowiem z treścią art. 6 K.p.a. organ administracji posiada uprawnienie do działania jedynie na mocy obowiązujących przepisów. W sprawie będącej przedmiotem zaskarżenia Kolegium w sposób wadliwy ustaliło treść normy prawnej, na podstawie której mogło i miało obowiązek rozstrzygać w sprawie. Zasada praworządności (legalizmu) została przewidziana w art. 7 Konstytucji RP, 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 Konstytucyjny podkreślał, że istotą art. 7 Konstytucji RP jest nakaz działania organów władzy publicznej w granicach wyznaczonych przez prawo, w którym winna być zawarta podstawa działania, jak też

zakreślone granice jej działania (zob. postanowienie z dnia 9 maja 2005 r. sygn. akt Ts 216/04, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 87). Zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji RP 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 RP i pozostałych zasad ustrojowych. Takie uwarunkowania wynikają bowiem również z samego art. 7 Konstytucji RP (por. W. Sokolewicz, komentarz do art. 7 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 3).

Patrząc systemowo na działanie organu II instancji w sprawie wniosku Pani Haliny [REDAKTOR] z dnia 2 stycznia 2017 r. kolejną kwestią, na którą pragnie wskazać Rzecznik Praw Obywatelskich, jest zakaz orzekania na niekorzyść odwołującego się ustanowiony w art. 139 K.p.a. Organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny. Istotą powyższego przepisu jest stworzenie stronie odwołującej się gwarancji procesowych, iż w wyniku złożenia odwołania jej sytuacja prawna nie ulegnie pogorszeniu. Organ odwoławczy rozpatrujący ponownie sprawę może bowiem utrzymać w mocy decyzję dotychczasową, bądź też zmienić ją i wydać decyzję bardziej korzystną dla strony, która składała odwołanie. Nie może natomiast wydać rozstrzygnięcia mniej korzystnego niż dotychczasowe. Zakaz *reformationis in peius* ma na celu spowodowanie, aby strony w obawie przed pogorszeniem swej sytuacji prawnej nie rezygnowały ze składania odwołań od decyzji.

Instytucja zakazu *reformationis in peius* należy zatem do podstawowych gwarancji procesowych prawa obrony strony. Tworzy swobodę w realizowaniu przyznanego prawa do odwołania się od decyzji organu I instancji w myśl przyjętej w postępowaniu administracyjnym zasady dwuinstancyjności. Istota bowiem tego zakazu polega na tym, że organ odwoławczy nie może zmienić rozstrzygnięcia zawartego w decyzji organu I instancji na niekorzyść odwołującej się strony (por. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, wydanie 6, Wydawnictwo: C.H.Beck, Warszawa 2004, s. 603, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 grudnia 2009 r. sygn. akt III SA/Łd 453/09, dostępny na: www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Przez wydanie decyzji na niekorzyść należy rozumieć takie rozstrzygnięcie organu odwoławczego, które pogarsza materialnoprawną sytuację strony odwołującej się, np. poprzez odebranie lub ograniczenie uprawnienia przyznanego decyzją organu I instancji albo też poprzez nałożenie obowiązku o ciężarze dotkliwszym od tego, jaki wynikał z decyzji organu I instancji. Niekorzyść w sytuacji prawnej strony postępowania musi mieć charakter obiektywny, co oznacza, że musi być niekorzyścią obiektywnie wynikającą z porównania materialnoprawnej sytuacji strony będącej wynikiem decyzji I instancji oraz

sytuacji wynikającej z ewentualnej decyzji instancji odwoławczej, a także charakter rzeczywisty, co oznacza, że niekorzyść musi być wiązana tylko z zakładaną decyzją organu II instancji, a nie z dalszymi, ewentualnie przewidywanymi skutkami tej decyzji (por. J. Zimmermann, *Zakaz reformationis in peius* w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu sądowo-administracyjnym, Toruń 1999, s. 359).

Decyzja, o jakiej mowa w art. 139 K.p.a. jest decyzją organu odwoławczego, na mocy której organ ten uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy (por. B. Gierczak artykuł CASUS.2006.2.13, Rażące naruszenie prawa jako przesłanka wyjątku od zasady zakazu *reformationis in peius* na gruncie przepisów K.P.A. Teza nr 2, 59498/2).

W niniejszej sprawie organ I instancji przyznał Pani Halinie ████████ świadczenie pielęgnacyjne w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. w wysokości 1406,00 zł miesięcznie i w okresie od 1 stycznia 2018 r. na stałe w wysokości 1477,00 zł miesięcznie. Natomiast organ odwoławczy w wyniku odwołania uchylił częściowo decyzję organu I instancji i przyznał Skarżącej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości 1406,00 zł miesięcznie na okres od 1 listopada 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. Tym samym organ II instancji przyznał prawo do świadczenia na okres dwóch miesięcy w miejsce dwunastu miesięcy, pogarszając materialnoprawną sytuację odwołującej się Pani Haliny ████████. Rozstrzygnięcie takie było niewątpliwie rozstrzygnięciem niekorzystnym dla Skarżącej, która, kwestionując decyzję organu I instancji miała interes w tym, by uzyskać decyzję dla Niej korzystniejszą.

Wyjątki od zakazu *reformationis in peius* w K.p.a. oparte są na dwóch kryteriach rozłącznych: rażącym naruszeniu prawa w decyzji organu I instancji i rażącym naruszeniu interesu społecznego. Pierwszy z warunków odstąpienia od zakazu orzekania na niekorzyść strony, rażące naruszenie prawa jest rozumiane jako przekroczenie prawa w sposób jasny, niedwuznaczny i ma miejsce wtedy, gdy łącznie zostaną spełnione dwie przesłanki. Wymogiem pierwszej z nich jest to, iż treść decyzji musi pozostawać w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu prawa, tzn. istnienie tej sprzeczności da się ustalić poprzez proste ich zestawienie ze sobą (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 1998 r. sygn. akt IV SA 771/96, LEX nr 45182). Natomiast druga przesłanka wymaga, aby naruszenie prawa było tego rodzaju, iż prowadzić będzie ono do niemożności zaakceptowania owej decyzji jako aktu wydanego przez organ praworządny państwa. Dodatkowo wstępnym warunkiem uznania, iż nastąpiło rażące naruszenie prawa jest stwierdzenie, iż w zakresie objętym konkretną decyzją administracyjną obowiązywał niewątpliwie stan prawny.

Rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu prawa i gdy

charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządneho państwa. Obowiązkiem organu stwierdzającego nieważność decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa jest wyraźne wykazanie, jaki konkretny przepis został naruszony i dlaczego naruszenie to organ ocenił jako rażące (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 1992 r. sygn. Akt V SA 86/92, ONSA 1993, Nr 1, poz. 23). Pod pojęciem rażące naruszenie prawa użytym art. 139 K.p.a. należy rozumieć wszelkie przypadki kwalifikowanego naruszenia prawa wymienione w art. 145 § 1, 145a § 1 i 156 § 1 K.p.a. (por. W. Chróścielewski, Recenzja, PiP.2002.12.83). Pojęcie rażącego naruszenia prawa jest użyte w K.p.a. w dwóch różnych znaczeniach, po pierwsze jako nazwa najcięższych naruszeń prawa uniemożliwiających realizację założonych ustawowo wartości, po drugie jako niezbędne dopełnienie przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji (por. Z. Cieślak, artykuł Glosa, 1995.2.4).

Przypadki rażącego naruszenia prawa określone w art. 139 K.p.a. nie ograniczają się zatem jedynie do podstawy stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wymienionej w art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a., ale obejmują wszystkie kwalifikowane rodzaje naruszenia prawa zarówno materialnego, jak i procesowego, wskazane wyczerpująco w art. 145 § 1, 145a § 1 oraz 156 § 1 K.p.a. (por. B. Gierczak, artykuł, CASUS, 2006.2.13, Rażące naruszenie prawa jako przesłanka wyjątku od zasady zakazu *reformationis in peius* na gruncie przepisów K.P.A. Teza nr 6, 59498/6).

Drugi wyjątek od zakazu rozstrzygania na niekorzyść, wyznaczony przez kryterium rażącego naruszenia interesu społecznego, nie został bliżej zdefiniowany. Wiąże się to z nieostrością pojęcia interes społeczny, zaliczanego do grupy klauzul generalnych o dużym stopniu ogólności, ale można stwierdzić, że musi prowadzić do naruszenia interesu powszechnego, wspólnego i także musi mieć charakter rażący, czyli ponadprzeciętny. W doktrynie przyjmuje się, że „chodzi tu o decyzję stosowania norm materialnych (prawa administracyjnego), zatem rażące naruszenie interesu społecznego nie stanowi samoistnej przesłanki i może uzasadniać wydanie decyzji na niekorzyść strony tylko wówczas, gdy znajduje to jednocześnie uzasadnienie w odpowiednich normach prawa materialnego. Organ administracji publicznej, który powoła się na tę przesłankę orzeczenia na niekorzyść strony, powinien w każdym przypadku uzasadnić, jaki to poważny i skonkretyzowany interes został w stopniu rażącym naruszony zaskarżoną decyzją” (por. M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kpa z komentarzem, LEX 2009, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 października 2013 r. sygn. akt III SA/Gl 1309/13, dostępny na: www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zauważyć należy, iż organ odwoławczy, odstępując od zasady zakazu *reformationis in peius* obowiązany jest w uzasadnieniu szczegółowo wykazać wystąpienie w decyzji organu I instancji rażącego naruszenia prawa lub rażącego naruszenia interesu społecznego,

co powinno znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji zgodnie z art. 107 § 3 K.p.a. Podkreśla to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 kwietnia 1986 r. sygn. akt II SA 1500/85 wskazując, iż „Organ odwoławczy może orzec na niekorzyść odwołującego się, jeżeli szczegółowo wykaże, że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny. Te bowiem przesłanki - w myśl art. 139 K.p.a. - tworzą wyjątek od zasady zakazu orzekania na niekorzyść odwołującego się” (por. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, wydanie 6, Wydawnictwo: C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 605, 608).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że zaskarżona decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 8 marca 2018 r. narusza jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego zawartą w art. 139 K.p.a. tj. zakaz *reformationis in peius*. Nie budzi bowiem wątpliwości, że organ odwoławczy wydał decyzję na niekorzyść Skarżącej nie wykazując przy tym szczegółowo występującego w decyzji organu I instancji rażącego naruszenia prawa, ani rażącego naruszenia interesu społecznego. Organ odwoławczy w uzasadnieniu decyzji skoncentrował się na wskazaniu skutków prawnych wynikających z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2014 r. i kryteriach negatywnych prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wynikających z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r. i choćby w minimalnym zakresie nie wskazał argumentów, które umożliwiałyby Kolegium odstępstwo od zasady nieorzekania na niekorzyść odwołującej się Pani Haliny [REDACTED].

Artykuł 139 K.p.a. dopuszczający możliwość pogorszenia sytuacji strony, która się odwołała, powinien być stosowany w absolutnie wyjątkowych sytuacjach dotyczących naruszenia normy prawa materialnego. W niniejszej sprawie nie można stwierdzić, iż mamy do czynienia z taką właśnie okolicznością. Organ odwoławczy uznając, że zachodzi wyjątek uzasadniający odstępstwo od zakazu *reformationis in peius* nie wykazał i nie uzasadnił, w jakich okolicznościach upatruje wystąpienia w decyzji organu I instancji rażącego naruszenia prawa, czym naruszył również art. 107 § 3 K.p.a. w związku z art. 139 K.p.a. Podkreślenia wymaga, że z decyzji z dnia 8 marca 2018 r. w ogóle nie wynika, że przy rozstrzygnięciu Kolegium miało na uwadze treść art.139 K.p.a.

W świetle powyższego uznać trzeba, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze nie uzasadniło w sposób prawidłowy, iż było w chwili podejmowania rozstrzygnięcia uprawnione do dokonania merytorycznej oceny zasadności decyzji organu I instancji. Szczególnie ze względu na to, że Skarżąca wnosząc odwołanie liczyła na polepszenie swej sytuacji, a nie na jej pogorszenie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, rozstrzygnięcie przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze co do istoty sprawy naruszyło w sposób znaczący art. 107 § 3 oraz art. 139 K.p.a. Organ odwoławczy, odstępując od zasady zakazu *reformationis in peius*,

obowiązany był bowiem w uzasadnieniu szczegółowo wykazać wystąpienie w decyzji organu I instancji rażącego naruszenia prawa lub rażącego naruszenia interesu społecznego, czego nie uczynił.

Nie może umknąć uwadze, że zakaz *reformationis in peius* stanowi gwarancję procesową dla strony wnoszącej odwołanie i jest swoistym zabezpieczeniem jej praw wynikających z decyzji będącej przedmiotem odwołania i podjętej na gruncie ustalonego stanu faktycznego i prawnego. Jeśli ustalenia, jak i ocena stanu faktycznego, dokonane przez organ I instancji, nie budzą zastrzeżeń organu odwoławczego, organ ten ocenia zaskarżone rozstrzygnięcie w świetle przyjętych norm prawa (weryfikuje akt subsumpcji) i stwierdziwszy trafność aktu subsumpcji, ocenia prawidłowość zastosowanego przepisu (przepisów). W zależności od wyniku tej oceny, organ odwoławczy albo utrzymuje w mocy decyzję organu I instancji, albo ją uchyla w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy (art. 138 § 1 pkt 1 i 2 K.p.a.), przy czym uchylając zaskarżoną decyzję, wydaje rozstrzygnięcie na niekorzyść strony jedynie, gdy stwierdza rażące naruszenie prawa lub rażące naruszenie interesu społecznego (art. 139 K.p.a.) i tylko wówczas organ odwoławczy nie narusza zakazu *reformationis in peius*. Jeśli natomiast ustalenia bądź ocena stanu faktycznego sprawy budzą wątpliwości organu II instancji, czy wręcz czynią niezrozumiałym rozstrzygnięcie organu I instancji na tle obowiązującego prawa, organ odwoławczy winien uchylić zaskarżoną decyzję, a sprawę przekazać do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji (art. 138 § 2 K.p.a.), wyjaśniając wadliwości zaskarżonej decyzji. Tymczasem Samorządowe Kolegium Odwoławcze w sprawie niniejszej nie wykazując ani rażącego naruszenia prawa ani rażącego naruszenia interesu społecznego w decyzji I instancji uchylilo częściowo decyzję i orzekło odmiennie, na niekorzyść Pani Haliny XXXXXX, łamiąc tym samym zakaz *reformationis in peius*.

Rażące naruszenie prawa to wada decyzji powodująca jej nieważność. Jednak organ odwoławczy fakt ten może stwierdzić w sytuacji, gdy ustalenia stanu faktycznego sprawy nie budzą zastrzeżeń. Wszak dopiero wówczas rzecz dotyczy jedynie oceny stosowanego prawa pod kątem jego ewentualnych naruszeń, w tym zwłaszcza kwalifikowanych postaci naruszeń prawa. Na taki wniosek pozwala systematyka przepisów K.p.a., z której wynika, że decyzja na niekorzyść strony odwołującej się (art. 139 K.p.a.) może zostać wydana, jeśli w grę wchodzi jedynie kwestie prawne (rażące naruszenie prawa), natomiast, gdy w grę wchodzi ustalenia faktyczne i sprawę należy wyjaśnić, celem jej merytorycznego rozstrzygnięcia (co do jej istoty), wtedy istnieje podstawa do stosowania art. 138 § 2 K.p.a.

W kwestii oceny naruszenia zasady określonej w art. 139 K.p.a. istnieje ugruntowane orzecznictwo sądownoadministracyjne, zgodnie z którym uchylenie się od zarzutu naruszenia wspomnianej zasady wyznacza kryterium rażącego naruszenia prawa lub rażącego naruszenia interesu społecznego przez zaskarżoną decyzję. Organ zobowiązany jest jednak

zawsze do uzasadnienia, w czym upatruje zaistnienie tych przesłanek (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 września 2017 r. sygn. akt II SA/Lu 453/17, LEX nr 2373377). Do naruszenia zasady określonej w art. 139 K.p.a. dochodzi wówczas, gdy organ odwoławczy orzeka na niekorzyść strony odwołującej się, przy czym przez niekorzyść w rozumieniu tego przepisu należy rozumieć obiektywne pogorszenie sytuacji prawnej strony odwołującej się wskutek wydania decyzji przez organ odwoławczy. O tym, czy pogorszenie takie nastąpi przesądza zestawienie osnowy decyzji organu pierwszej instancji z projektowanym rozstrzygnięciem organu odwoławczego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 2017 r. sygn. akt II OSK 509/17, LEX nr 2377975). Orzeczeniem na niekorzyść strony skarżącej - w rozumieniu art. 139 K.p.a. - będzie każde rozstrzygnięcie, które pogarsza sytuację odwołującego się w stosunku do tej, jaką miał przed wniesieniem odwołania, przy czym pogorszenie to nie musi dotyczyć wyłącznie jego praw czy obowiązków wynikających z prawa materialnego, ale także pewnych uprawnień faktycznych czy procesowych, powstałych w wyniku wydania zaskarżonego rozstrzygnięcia. Oznacza to, że organ odwoławczy nie może orzec w sposób, który pogarsza sytuację strony odwołującej się, tj. tę sytuację, którą ukształtowała decyzja organu pierwszej instancji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 września 2017 r. sygn. akt IV SA/Po 611/17, LEX nr 2354776).

W przedmiotowej sprawie dotyczącej przyznania Pani Halinie ██████████ świadczenia pielęgnacyjnego Kolegium w decyzji z dnia 8 marca 2018 r. rozstrzygnęło na niekorzyść Skarżącej, bowiem w wyniku odwołania został ograniczony czasokres prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z dwunastu do dwóch miesięcy, a rozstrzygnięcie takie przekłada się w sposób oczywisty na wymierną stratę finansową Skarżącej. W tym kontekście, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w sprawie niniejszej zarzut naruszenia art. 139 K.p.a. wydaje się być bezspornym.

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

proceduralne wynikające z powołanych wyżej przepisów, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Z decyzji również musi wynikać między innymi, że organ nie pozostawił poza swoimi rozważaniami argumentów podnoszonych przez stronę, nie pominął istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy materiałów dowodowych lub nie dokonał oceny tych materiałów wbrew zasadom logiki i doświadczenia życiowego. Niewyjaśnienie wszystkich okoliczności mających istotne znaczenie w sprawie narusza podstawowe zasady postępowania administracyjnego i stanowi podstawę uchylenia zaskarżonej decyzji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 1998 r. sygn. akt II SA 96/98, Lex nr 41681).

W świetle powyższego nie sposób przyjąć za prawidłowe uchylenie się Kolegium od uzasadnienia wydanego rozstrzygnięcia wobec treści art. 139 K.p.a. Element ten w aspekcie całościowym sprawy stanowi negatywną dla Skarżącej konsekwencję wydaną przez organ decyzji pozostającej w kolizji z naczelną zasadą postępowania administracyjnego - słusznym interesem strony. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie niniejszej bezwzględny obowiązek organu było dokładne zbadanie, wyłożenie i uargumentowanie co należy rozumieć pod pojęciem słusznego interesu strony w tej konkretnej sprawie. Organ w ogóle nie ustalił czym, w omawianej sprawie, jest słuszny interes Pani Haliny ████████, a brak konkretyzacji tego interesu jest niezmiernie krzywdzący.

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

Uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie czyni zadość wymogom wynikającym z przywołanych wyżej regulacji procesowych. Motywy, jakimi kierowano się przy wydaniu decyzji muszą wprost wynikać z decyzji. Organ administracji obowiązany jest do wyjaśnienia stronie zasadności przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy. Zasada przekonywania nie zostanie zrealizowana, gdy organ pominięciem niektórych twierdzenia lub nie odniesie się do okoliczności istotnych dla danej sprawy. Niewykonanie tego obowiązku stanowi naruszenie prawa procesowego w stopniu mogącym mieć wpływ

na wynik sprawy, a to z kolei winno skutkować uchyleniem zaskarżonej decyzji. Pogląd ten jest w orzecznictwie ugruntowany (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 marca 2013 r. sygn. akt II SA/Wa 1757/12, LEX nr 1303055, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. akt II SA/Ke 56/13, LEX nr 1311189, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 13 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 1039/12, LEX nr 1287174, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2012 r. sygn. akt III SA/Wr 693/11, LEX nr 1139507).

Organ administracji, który nie ustosunkowuje się do twierdzeń uważanych przez stronę za istotne dla sposobu załatwienia sprawy, uchybia także obowiązkom wynikającym z art. 8 i 11 K.p.a. Zaniechanie przez organy administracji państwowej uzasadnienia swych decyzji w sposób przekonujący, a więc odnoszący się do wszystkich aspektów sprawy zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 7-9 i 11 K.p.a. skutkuje wadliwością decyzji jako naruszającej dyspozycję art. 77, 80, 81 i art. 107 § 3 K.p.a. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2001 r. sygn. akt IV SA 703/99, LEX nr 51234). Z decyzji prawidłowo uzasadnionej (a więc z zachowaniem wymogów z art. 107 § 3 K.p.a.) musi wynikać między innymi, że organ nie pozostawił poza swoimi rozważaniami argumentów podnoszonych przez stronę, nie pominął istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy materiałów dowodowych lub nie dokonał oceny tych materiałów wbrew zasadom logiki i doświadczenia życiowego. Niewyjaśnienie wszystkich okoliczności mających istotne znaczenie w sprawie oraz nieuzasadnienie decyzji w sposób właściwy, jak wcześniej wskazano, narusza podstawowe zasady postępowania administracyjnego i stanowi podstawę uchylenia zaskarżonej decyzji. Tym obowiązkom w niniejszej sprawie organ II instancji nie uczynił zadość. Na podstawie uzasadnienia decyzji w sprawie Pani Haliny ██████ nie sposób wywnioskować, jakimi pobudkami kierował się organ uznając, że zmiana czasokresu przysługiwania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego poprzez jego ograniczenie będzie zgodna ze słusznym interesem strony i w czym ten interes będzie się uzewnętrzniał.

Podsumowując dotychczasowe rozważania wskazać należy, że przyjęcie przez organ odwoławczy w sposób bezrefleksyjny spełnienia przesłanek z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r., przy jednoczesnym zignorowaniu art. 27 ust. 5 u.o.ś.r., 24 ust. 2 u.o.ś.r. i art. 139 K.p.a. oraz bez wykazania okoliczności faktycznych w oparciu o które organ zajął określone stanowisko powoduje, że podjęte przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze rozstrzygnięcie wymaga uchylenia z uwagi na naruszenie prawa materialnego.

Ponadto wydając zaskarżoną decyzję organ II instancji działał z naruszeniem przepisów postępowania, tj. art. 7-9, art. 11, art. 77 § 1, art. 80, art. 107 § 3 oraz art. 139 K.p.a.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie będącej przedmiotem zaskarżenia prawidłowe odczytanie treści art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r. przy zastosowaniu art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. i uwzględnieniu art. 24 ust. 2 u.o.ś.r. prowadzi do wniosku, że Pani Halina [REDAKTOWANE] opiekująca się niepełnosprawną w stopniu znacznym matką jest osobą uprawnioną do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego od miesiąca, w którym złożyła wniosek, tj. od stycznia 2017 r., a posiadanie uprawnienia do specjalnego zasiłku opiekuńczego w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 października 2017 r. nie może skutkować odmową przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

W konsekwencji - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - zaskarżona decyzja powinna zostać uchylona, gdyż została wydana z naruszeniem prawa materialnego oraz z naruszeniem przepisów postępowania.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

W załączeniu trzy odpisy pisma procesowego.