

UCHWAŁA

Warszawa, dnia 14 listopada 2022 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Siegień

Sędziowie NSA: Iwona Bogucka (sprawozdawca),
Mariola Kowalska (współsprawozdawca),
Monika Nowicka,
Jolanta Rudnicka,
Marek Stojanowski,
Marian Wołanin

Protokolant: starszy asystent sędziego Izabela Kucharczyk-Szczerba,

przy udziale prokuratora Prokuratury Okręgowej w Poznaniu Violetty Skorupskiej
delegowanego do Prokuratury Krajowej

po rozpoznaniu w dniu 14 listopada 2022 r.

na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich

z dnia 6 kwietnia 2022 r., znak: III.7064.45.2022.JA

o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego

na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia
2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r.
poz. 329 ze zm.) uchwały mającej na celu wyjaśnienie:

„Czy podstawę do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu
niepodejmowania lub rezygnowania 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, przez osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy
z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111 ze
zm. – dalej u.ś.r.) stanowi wyłącznie legitymowanie się przez rodziców osoby

wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki (art. 17 ust. 1a u.ś.r.), współmałżonka osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.) orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, czy też dopuszczalne jest przyznanie, osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu niepodjęcia lub rezygnowania 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 sytuacjach, gdy rodzice osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki (art. 17 ust. 1a u.ś.r.), współmałżonek osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.) nie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale z przyczyn obiektywnych nie mogą sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia?"

podjął następującą uchwałę:

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

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



zgodność z oryginałem

sekretarz sądowy

Dominik Kozarski

Uzasadnienie

I. Wnioskiem z 6.04.2022 r., znak III.7064.45.2022.JA, na podstawie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z 30.08.2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm., dalej: p.p.s.a.) Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie:

- czy podstawę do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu niepodjęcia lub rezygnowania 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, przez osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 111 ze zm., dalej: u.ś.r.) stanowi wyłącznie legitymowanie się przez rodziców osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki (art. 17 ust. 1a u.ś.r.), współmałżonka osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.) orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności,

- czy też dopuszczalne jest przyznanie osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu niepodjęcia lub rezygnowania 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 sytuacjach, gdy rodzice osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki (art. 17 ust. 1a u.ś.r.), współmałżonek osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.) nie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale z przyczyn obiektywnych nie mogą sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia?

W uzasadnieniu Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że kwestia objęta wnioskiem wywołała rozbieżność w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, sprowadzającą się do przedstawionej dystynkcji, przy czym

rozbieżność ta jest trwała i rzeczywista. Naczelny Sąd Administracyjny w swoich wyrokach prezentuje dwa stanowiska.

fl.1. Według pierwszego stanowiska, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób innych (tj. innych niż: matka, ojciec, opiekun faktyczny dziecka, osoba będąca rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej), na których zgodnie z przepisami ustawy z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (dalej: k.r.o.) ciąży obowiązek alimentacyjny względem podopiecznego w dalszej kolejności, powstaje nie tylko w sytuacji, gdy osoby zobowiązane do alimentacji w bliższym stopniu oraz współmałżonek osoby wymagającej wsparcia legitymują się orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale także wówczas, gdy osoby te z przyczyn obiektywnych nie są w stanie realnie sprawować opieki.

W odniesieniu do wykładni art. 17 ust. 1a u.ś.r. pogląd taki został wyrażony w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 21.06.2017 r., I OSK 829/16; z 14.12.2018 r., I OSK 1939/18; z 16.04.2020 r., I OSK 1115/19; z 7.05.2020 r., I OSK 2831/19 i z 25.01.2021 r., I OSK 2161/20. Przyjęto w nich, że wykładnia językowa art. 17 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 17 ust. 1a u.ś.r. narusza konstytucyjną zasadę równości i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), a także godzi w konstytucyjny nakaz ochrony i opieki nad rodziną (art. 18 Konstytucji RP) oraz wynikającą z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP zasadę szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Formalistyczna wykładnia tych przepisów może prowadzić do pozbawienia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jedynej osoby mogącej faktycznie sprawować opiekę nad osobą z niepełnosprawnością. Dlatego formalnego ograniczenia wynikającego z art. 17 ust. 1a u.ś.r. nie można stosować w sytuacji, gdy preferowany przez ustawodawcę opiekun z obiektywnych względów nie może realizować swych obowiązków, a obowiązki te realizuje inna osoba, zobowiązana do alimentacji w dalszej kolejności.

Analogicznie stanowisko w odniesieniu do przesłanki z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. Naczelny Sąd Administracyjny zajął w wyrokach: z 25.01.2013 r., I OSK 1899/12; z 13.02.2013 r., I OSK 1526/12; z 20.09.2013 r., I OSK 46/13; z 6.11.2014 r., I OSK 251/14; z 13.11.2015 r., I OSK 1230/14; z 18.11.2015 r., I OSK 1200/14; z 25.01.2021 r., I OSK 2103/20; z 14.07.2021 r., I OSK 394/21; z 10.12.2021 r., I OSK 817/21. W uzasadnieniach wskazano, że pierwszeństwo współmałżonka, ustalone w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. wynika z uwzględnienia regulacji Kodeksu rodzinnego i

opiekuńczego, na gruncie której obowiązek alimentacyjny małżonka wyprzedza obowiązek alimentacyjny innych osób. Niemniej jednak art. 132 k.r.o. wyraźnie wskazuje, że obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności powstaje, gdy nie ma osoby zobowiązanej w bliższej kolejności albo gdy osoba ta nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi, lub gdy uzyskanie od niej na czas potrzebnych uprawnionemu środków utrzymania jest niemożliwe, lub połączone z nadmiernymi trudnościami. Systemowe odczytanie przepisu art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. wskazuje, że możliwość ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne w pierwszej kolejności, co do zasady, przysługuje małżonkowi – jeżeli jest zdolny do sprawowania tej opieki. Założenie spójności systemowej przepisów pozwala na wniosek, że art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. może być odczytywany tylko łącznie z założeniami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, a to z kolei prowadzi do konstatacji, że w przypadku wniosku o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego złożonego przez osobę, która nie jest w pierwszej kolejności obciążona obowiązkiem alimentacyjnym, badaniu musi podlegać możliwość spełniania tego obowiązku przez współmałżonka. Pozostawanie przez osobę wymagającą opieki w związku małżeńskim nie tylko ze współmałżonkiem dotkniętym znacznym stopniem niepełnosprawności, lecz także takim, który nie jest w stanie sprawować efektywnie i realnie opieki powoduje, że przesłanka negatywna nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. zostaje wyeliminowana. Wzajemna relacja przepisów art. 17 ust. 1 pkt 4 i art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. prowadzi do wniosku, że właściwa wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. wskazuje na pierwszeństwo współmałżonka w możliwości sprawowania bezpośredniej opieki, a w związku z tym ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne, nie wyklucza jednak możliwości ubiegania się o to świadczenie osoby zobowiązanej alimentacyjnie na podstawie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w dalszej kolejności, a tym samym nie dyskwalifikuje wniosku o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego takiej osobie, bez dokonania wszechstronnej oceny podstaw zgłoszonego żądania.

I.2. W ramach drugiego stanowiska Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje, że uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego osób innych (tj. innych niż: matka, ojciec, opiekun faktyczny dziecka, osoba będąca rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej), na których zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ciąży obowiązek alimentacyjny względem podopiecznego, powstaje tylko wtedy, gdy osoby

zobowiązane do alimentacji w bliższym stopniu oraz współmałżonek osoby wymagającej wsparcia legitymują się orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności. Taki pogląd dotyczący wykładni art. 17 ust. 1a i ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. został wyrażony w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 20.01.2016 r., I OSK 3283/14; z 23.01.2020 r., I OSK 2462/19; z 24.02.2021 r., I OSK 2391/20, I OSK 2392/20 i I OSK 2422/20; z 19.05.2021 r., I OSK 229/21; z 17.06.2021 r., I OSK 371/21; z 14.10.2021 r., I OSK 575/21; z 26.10.2021 r., I OSK 700/21; z 2.02.2022 r., I OSK 997/21.

W uzasadnieniach Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że osoby spokrewnione w pierwszym stopniu, jako zobowiązane na gruncie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego do alimentacji w pierwszej kolejności, wyprzedzają w prawie do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego osoby spokrewnione w stopniu dalszym, chyba że są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Rezultaty wykładni językowej art. 17 ust. 1a) u.ś.r. potwierdzają dyrektywy systemowe i celowościowe. Niepełnosprawność jest okolicznością mogącą wyłączać możliwość sprawowania opieki nad inną osobą niepełnosprawną, co czyni tę przesłankę zbieżną z przesłanką z art. 132 k.r.o. dotyczącą sytuacji, gdy osoba zobowiązana nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi (dostarczania środków utrzymania). Stopień orzeczonej niepełnosprawności osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu, jako kryterium „przesunięcia” uprawnienia do świadczenia na osoby spokrewnione w stopniu dalszym, stanowi kryterium zbiektywizowane, a jednocześnie w sposób rzeczowy związane z możliwością sprawowania osobistej opieki nad osobą tego wymagającą. Przeciwno przyjętemu rozwiązaniu nie przemawiają też względy celowościowe i aksjologiczne, w tym wzgląd na wartości i zasady konstytucyjne. Limitowanie dostępu do świadczenia w oparciu o kryteria zbiektywizowane nie może zostać uznane za naruszenie zasady równości i sprawiedliwości społecznej. Zapewniają one dostęp do świadczenia wszystkim osobom będącym w takiej samej sytuacji faktycznej, kryteria te nie mają także charakteru dyskryminującego i nie są niemożliwe do spełnienia, udzielanie świadczenia nie jest oparte o uznanie organu. Przepisy art. 18 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji odnoszą się do obowiązków Państwa wobec rodziny, w tym obowiązku szczególnej pomocy rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Świadczenie pielęgnacyjne jest instrumentem wspierania rodzin będących w takiej sytuacji ze względu na konieczność opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny.

Obowiązek wsparcia rodziny jako wspólnoty nie oznacza jednak obowiązku wspierania każdego z jej członków w taki sam sposób. Dla charakteru uprawnień wynikających z art. 71 Konstytucji RP jest nie bez znaczenia, że zgodnie z art. 81 Konstytucji RP, praw określonych w tym przepisie można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Również prawo podmiotowe rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, o jakim mowa w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP, może być dochodzone tylko w granicach określonych w ustawie. Regulacja ustawowa nie jest pod tym względem przeciwna wobec konstytucyjnych zadań Państwa wobec rodzin. To właśnie sytuacja rodziny jako całości, związana z jej wielkością lub stanem zdrowia kolejnych jej członków, uzasadnia udzielanie pomocy.

W odniesieniu do wykładni art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniach wyroków wskazał, że przepis ten stanowi wyjątek, którego nie można poddawać rozszerzającej wykładni, skoro wyjątek ten wynika z nadania przez ustawodawcę szczególnego charakteru istniejącym między małżonkami relacjom i więzom prawnym. Uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego dla krewnych podopiecznego przysługuje zatem dopiero wówczas, gdy małżonek osoby wymagającej opieki jest niepełnosprawny w stopniu znacznym, przez co nie jest możliwe wypełnianie przez niego ustawowego obowiązku alimentacyjnego w sposób właściwy dla okoliczności faktycznych sprawy. Przepis art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. pod względem językowym nie jest wewnątrznie sprzeczny, niejasny i w konsekwencji pozwala na ustalenie ustanowionej nim reguły. Skoro na gruncie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego relacje między małżonkami i wzajemne ich obowiązki względem siebie poprzedzają obowiązki alimentacyjne zstępnych i innych osób zobowiązanych do alimentacji, to nie można również uznać, że regulacja przyjęta w odniesieniu do świadczenia pielęgnacyjnego narusza kontekst systemowy. Wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. pozwala stwierdzić, że ustawodawca uznał za konieczne, aby ocena, czy małżonek nie jest w stanie wypełnić we właściwy sposób obowiązku opieki względem współmałżonka z uwagi na swój stan zdrowia, rozstrzygana była orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności. Ani organ, ani sąd nie mają bowiem wiadomości specjalnych, które pozwoliłyby w pełni wyważyć, czy stan zdrowia danej osoby zobowiązanej do alimentacji rzeczywiście uniemożliwia sprawowanie opieki. Rygoryzm spornego przepisu, którego brzmienie jest jednoznaczne w swej treści, odpowiada celom ustawy.

Niewłaściwa jest wykładnia prowadząca do rozszerzenia ustawowego prawa do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby wymienione w art. 17 ust. 1 u.ś.r. ze względu na sprawowanie opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim o sytuację, w której współmałżonek takiej osoby nie musi legitymować się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, a ustalenia w zakresie zdolności małżonka do sprawowania opieki nad niepełnosprawną osobą ma czynić samodzielnie organ, który wydaje decyzję w przedmiocie świadczenia pielęgnacyjnego.

II. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, istniejącą rozbieżność należy rozstrzygnąć, opowiadając się za dopuszczalnością przyznania prawa do świadczenia osobom innym niż: matka, ojciec, opiekun faktyczny dziecka, osoba będąca rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, na których zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ciąży obowiązek alimentacyjny względem podopiecznego, nie tylko w sytuacji, gdy osoby zobowiązane do alimentacji w bliższym stopniu oraz współmałżonek osoby wymagającej wsparcia legitymują się orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale także wówczas, gdy osoby te z przyczyn obiektywnych nie są w stanie realnie sprawować opieki. Na aprobatę zasługuje w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich argumentacja przedstawiona w uzasadnieniach wyroków reprezentujących tę linię orzeczniczą. Nie do pogodzenia bowiem z elementarnym poczuciem sprawiedliwości, a normatywnie - z zasadami państwa prawa wyrażonymi w art. 2 Konstytucji RP i prawem do zabezpieczenia społecznego wynikającym z art. 67 ust. 2 Konstytucji RP jest sytuacja, w której zobowiązany do alimentacji opiekun osoby z niepełnosprawnością, pomimo faktycznego sprawowania opieki nad bliskim członkiem rodziny, pozostaje poza zasięgiem wsparcia państwa. Przepisy art. 17 ust. 1a i art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. należy odczytywać przez pryzmat zasad i wartości wyrażonych w Konstytucji, z uwzględnieniem celu tych unormowań, którym jest przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które rzeczywiście sprawują opiekę nad bliskimi osobami niepełnosprawnymi i wymagającymi takiego wsparcia. Taka ich wykładnia ma oparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w wyroku z 15.11.2006 r., P 23/05 (OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 151). Rzecznik Praw Obywatelskich podzielił nadto stanowisko dotyczące wykładni prokonstytucyjnej wyrażone w wyroku NSA z 13.11.2015 r., I OSK 1286/14 (uwzględniające uchwałę Sądu Najwyższego z

20.06.2006 r., I KZP 14/00, Wokanda 2000 nr 9, poz. 16), że kierując się wyrażoną w art. 178 ust. 1 i art. 8 Konstytucji RP zasadą podległości sędziów Konstytucji RP, interpretując przepisy ustaw sędziowie zobowiązani są wziąć pod uwagę nie tylko ich literalną treść, ale też przepisy ustawy zasadniczej, a w sytuacji, w której wykładnia ustawy nie daje jednoznacznego rezultatu, należy wybrać taką wykładnię, która w sposób najpełniejszy umożliwia realizację norm i wartości konstytucyjnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał również na postanowienia Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13.12.2006 r., ratyfikowanej przez Polskę 6.09.2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, dalej: Konwencja). Celem Konwencji jest ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności przez osoby z niepełnosprawnościami na równi ze wszystkimi innymi obywatelami. Z art. 28 ust. 1 i ust. 2 lit. c) Konwencji wynika, że Państwa Strony uznają prawo osób niepełnosprawnych do odpowiednich warunków życia ich samych i ich rodzin, włączając w to odpowiednie wyżywienie, odzież i mieszkanie oraz prawo do stałego polepszania warunków życia, i podejmą odpowiednie kroki w celu zagwarantowania i popierania realizacji tych praw bez dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność (ust. 1). Państwa Strony uznają prawo osób niepełnosprawnych do ochrony socjalnej i do korzystania z tego prawa bez dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz podejmą odpowiednie kroki w celu zagwarantowania i popierania realizacji tego prawa, włączając środki w celu zapewniania osobom niepełnosprawnym i ich rodzinom, żyjącym w ubóstwie, dostępu do pomocy państwa w pokrywaniu wydatków związanych z niepełnosprawnością, w tym wydatków na odpowiednie szkolenia, poradnictwo, pomoc finansową i tymczasową opiekę dającą wytchnienie stałym opiekunom (ust. 2 lit. c). Przepis art. 17 u.ś.r. regulujący przyznawanie świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej pozostaje w ścisłym związku z realizacją przywołanych założeń Konwencji.

III. Prokurator Prokuratury Krajowej w piśmie z 19.08.2022 r. wniósł o podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały następującej treści: „Przepisy art. 17 ust. 1 pkt 4, art. 17 ust. 1a oraz art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 615 ze zm.) w związku z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP oraz art. 2 i art. 32 Konstytucji RP należy rozumieć w ten sposób, że przyznanie świadczenia opiekuńczego z tytułu rezygnacji

z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej osobom, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, dopuszczalne jest w sytuacjach, gdy rodzice osoby wymagającej opieki lub osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, lub małżonek osoby wymagającej opieki - nie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale z przyczyn obiektywnych nie mogą sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia”.

W uzasadnieniu pisma Prokurator podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że stosowanie wskazanych przepisów wywołało rozbieżności w orzecznictwie, co uzasadnia podjęcie uchwały. Stwierdził, że istnieje obowiązek kontynuowania czynności interpretacyjnych, mimo pozornej jednoznaczności językowej przepisu, a stanowisko takie znajduje uznanie w orzecznictwie (uchwała NSA z 10.12.2009 r., I OPS 8/09), nauce prawa (J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Teoria państwa i prawa, Warszawa 1980, s. 401), jak również w koncepcji rzetelnego procesu. Za trafne uznał stanowisko, że przepisy dotyczące przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego należy odczytywać z uwzględnieniem wartości i zasad wyrażonych w Konstytucji RP, a relewantne w tym zakresie są przepisy art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. Przepisy te należy odczytywać w perspektywie norm z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP, w tym zwłaszcza zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady równości. Na straży praw osób niepełnosprawnych stoi również Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, której celem jest popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności. Zgodnie z art. 4 tego aktu, państwa są zobowiązane do zapewnienia i realizacji wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności wszystkich osób niepełnosprawnych, bez jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.

Prokurator stwierdził, że kryterium różnicowania osób, którym przysługuje świadczenie pielęgnacyjne oraz którym świadczenie to nie przysługuje - to znaczy konieczność legitymowania się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przez rodziców osoby wymagającej opieki lub osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, lub małżonka osoby wymagającej opieki - zawarte w art. 17 ust. 1a oraz art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r.: 1) nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią regulacji art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r.; 2) waga

interesu, któremu różnicowanie to ma służyć, nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;
3) powyższe kryterium różnicowania nie pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, które uzasadniałyby odmienne traktowanie osób, które sprawują opiekę nad osobą niepełnosprawną w warunkach, o których była mowa powyżej.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów podejmując uchwałę rozważył, co następuje:

I. Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. warunkiem rozpoznania wniosku uprawnionego podmiotu o podjęcie uchwały jest wystąpienie sytuacji, gdy stosowanie przepisu, który ma być wyjaśniany, wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przejawem rozbieżności jest sytuacja, w której zagadnienie prawne wynikające z określonych przepisów nie było w dotychczasowym orzecznictwie rozstrzygane w sposób jednolity, w konsekwencji wydawane są przez sądy różne rozstrzygnięcia na tej samej podstawie prawnej i w analogicznym stanie faktycznym (uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 23.06.2003 r., FPS 2/03, ONSA 2003, Nr 4, poz. 118; A. Skoczyła, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 122). Rozbieżność, która daje podstawę do zastosowania art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. musi mieć charakter rzeczywisty i trwały.

Przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich zagadnienie prawne odpowiada warunkom określonym w art. 15 § 2 pkt 2 p.p.s.a., spełniona została przesłanka dla wystąpienia z wnioskiem o podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały abstrakcyjnej. Przytoczone we wniosku wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego odzwierciedlają istnienie rozbieżności w zakresie zidentyfikowanym przez wnioskodawcę, wniosek adekwatnie przedstawia też argumentację podawaną dla uzasadnienia każdego ze stanowisk.

II. Rozbieżność ta ukształtowała się na gruncie stanu prawnego regulującego przyznawanie świadczenia pielęgnacyjnego przysługującego osobom, które 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. Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1-3 u.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje: 1) matce albo ojcu, 2) opiekunowi faktycznemu dziecka, 3) osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. prawo do świadczenia przysługuje także innym osobom, na których zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Zgodnie z art. 17 ust. 1a u.ś.r., osobom, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, w przypadku gdy spełnione są łącznie następujące warunki: 1) rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności; 2) nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności; 3) nie ma osób, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

W art. 17 ust. 5 u.ś.r. zostały natomiast wskazane przesłanki negatywne, w przypadku zaistnienia których świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje. W szczególności, na podstawie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r., świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowały się dwa stanowiska, w odmienny sposób odnoszące się do tego, pod jakim warunkiem osoby wymienione w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. oraz opiekunowie osób pozostających w związku małżeńskim mogą nabyć prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, gdy istnieją rodzice osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione z nią w pierwszym stopniu lub małżonek osoby wymagającej opieki.

Jedno stanowisko wyraża pogląd, że warunkiem koniecznym jest legitymowanie się przez rodziców osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu lub małżonka orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, zgodnie z brzmieniem art. 17 ust. 1a i art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a)

u.ś.r. Taki pogląd, poza wyrokami przytoczonymi we wniosku Rzecznika, wyrażono również w wyrokach NSA: z 18.01.2021 r., I OSK 2164/20; z 19.05.2021 r., I OSK 229/21; z 14.10.2021 r., I OSK 627/21 i I OSK 635/21; z 26.10.2021 r., I OSK 700/21; z 10.11.2021 r., I OSK 699/21 oraz z 6.12.2021 r., I OSK 815/21.

Drugie stanowisko uznaje, że legitymowanie się takim orzeczeniem przez wymienione osoby nie jest konieczne, jeżeli te osoby z przyczyn obiektywnych nie mogą realnie podjąć się 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 takiej sytuacji świadczenie może być przyznane osobie sprawującej faktycznie opiekę, zobowiązanej w dalszej kolejności do alimentacji na rzecz osoby takiej opieki wymagającej. To stanowisko, poza wyrokami przytoczonymi we wniosku, wyrażono nadto w wyrokach NSA: z 15.06.2021 r., I OSK 364/21; z 18.11.2021 r., I OSK 744/21 i z 24.02.2022 r., I OSK 1139/21.

Zaznaczyć jednocześnie należy, że postawione we wniosku przez Rzecznika zagadnienie zostało zrelatywizowane do możliwości nabycia prawa do świadczenia przez osoby wymienione w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. – inne niż matka, ojciec, opiekun faktyczny dziecka oraz osoba będąca rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, na których zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ciąży obowiązek alimentacyjny względem podopiecznego. Sytuacja prawna osób spokrewnionych w pierwszym stopniu jest jednak inna, niż osób spokrewnionych w dalszej kolejności. W przypadku osób spokrewnionych w pierwszym stopniu nie mają do nich zastosowania ograniczenia z art. 17 ust. 1a u.ś.r. Rozróżnienie to nie jest natomiast relewantne w przypadku regulacji dotyczącej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim. Okoliczność ta wymaga uwzględnienia przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego na etapie formułowania rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia.

III. Zidentyfikowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich rozbieżność dotyczy dwóch kategorii przypadków, objętych regulacją art. 17 ust. 1a oraz art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. w aktualnie obowiązującym brzmieniu. Dla udzielenia odpowiedzi przez

skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego pomocne jest uprzednie przedstawienie zmian w stanie prawnym dotyczącym rozstrzyganej kwestii. Ich prześledzenie powinno nastąpić odrębnie dla każdego z przepisów.

11.1. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r., świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Negatywna przesłanka nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w postaci pozostawania osoby wymagającej opieki w związku małżeńskim, została wprowadzona do ustawy z dniem 1.09.2005 r. na mocy art. 27 pkt 13 lit. b) ustawy z 22.04.2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz.U. Nr 86, poz. 732). W pierwotnym brzmieniu nadanym tą ustawą art. 17 ust. 5 pkt 2a) u.ś.r. stanowił, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim. Wyłączenie to nie doznawało ówczesnie żadnych ograniczeń związanych ze stanem zdrowia współmałżonka. W wyrokach wydawanych w ówczesnie obowiązującym stanie prawnym, Naczelny Sąd Administracyjny przyjmował za zasadne odstępianie od literalnego brzmienia przepisu w przypadkach, gdy w stanie faktycznym sprawy oboje małżonkowie legitymowali się orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności, a o świadczenie ubiegała się osoba zobowiązana do alimentacji inna, niż współmałżonek (przykładowo wyrok NSA z 7.12.2009 r., I OSK 722/09 i I OSK 723/09).

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 25.05.2010 r., P 38/09, umorzył postępowanie w sprawie zbadania zgodności art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. w zakresie, w jakim świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje osobom wymagającym opieki pozostającym w związku małżeńskim w sytuacji, gdy oboje małżonkowie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, z art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. Umorzenie było spowodowane brakami pytania prawnego przedstawionego Trybunałowi. Niezależnie jednak od tej okoliczności, Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 1.06.2010 r., S 1/10, w trybie art. 4 ust. 2 ustawy z 1.08.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) przedstawił Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące niezbędności działań ustawodawczych, zmierzających do zapewnienia spójności zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego. W uzasadnieniu tego postanowienia Trybunał wskazał, że ówczesne literalne brzmienie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r.

korespondowało z konstrukcją świadczenia pielęgnacyjnego, które przysługiwało tylko ojcu, matce lub opiekunowi faktycznemu dziecka z tytułu opieki na dzieckiem. Krąg osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego został jednak poszerzony, na skutek m.in. wyroku TK z 18.07.2008 r., P 27/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107). Zgodnie z nowym brzmieniem art. 17 ust. 1 u.ś.r. (obowiązującym od 2.01.2009 r.) prawo do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne uzyskały wszystkie osoby rezygnujące z pracy z powodu konieczności opieki nad osobą, wobec której mają obowiązek alimentacyjny. Poszerzenie zakresu podmiotowego świadczenia pielęgnacyjnego nie znalazło jednak odzwierciedlenia w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r., który w dalszym ciągu jako negatywną przesłankę przyznania tego wsparcia wymieniał pozostawanie przez osobę wymagającą opieki w związku małżeńskim. W tej sytuacji Trybunał ocenił, że ówczesne brzmienie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. było niedostosowane do zmienionych zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego. Trybunał wskazał, że z punktu widzenia zapewnienia spójności systemu prawnego pożądane byłoby podjęcie działań legislacyjnych, a w szczególności wymaga rozważenia, czy nie należy wprost wprowadzić do tej ustawy zasady (formułowanej w orzeczeniach większości sądów administracyjnych, omówionych w postanowieniu o sygn. P 38/09), że pozostawanie osoby wymagającej opieki w związku małżeńskim nie stanowi negatywnej przesłanki dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy małżonek tej osoby również jest osobą niepełnosprawną.

Stan prawny w analizowanym zakresie uległ zmianie z dniem 14.10.2011 r., w wyniku nowelizacji przeprowadzonej na mocy art. 1 pkt 6 lit. b) tiret trzecie ustawy z 19.08.2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. Nr 205, poz. 1212), przepisowi art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. zostało nadane aktualne brzmienie stanowiące, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

III.2. Natomiast przepis art. 17 ust. 1a) u.ś.r. został dodany do ustawy z dniem 1.01.2010 r. na mocy art. 13 pkt 1 lit. b) ustawy z 19.11.2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz.U. Nr 219, poz. 1706) i stanowił ówczasnie, że osobie innej niż spokrewniona w pierwszym stopniu, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, w przypadku

gdy nie ma osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu albo gdy osoba ta nie jest w stanie sprawować opieki, o której mowa w ust. 1. Ustawodawca, limitując dostęp do świadczenia pielęgnacyjnego innych osób, niż spokrewnione w pierwszym stopniu, odwołał się zatem do okoliczności faktycznych związanych z możliwością sprawowania opieki przez osoby spokrewnione w pierwszym stopniu, nie wprowadzając kryterium sformalizowanego, w szczególności legitymowania się przez nie orzeczeniem o niepełnosprawności. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej: „Doprecyzowanie zasad ustalania kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego ma na celu wyraźne wskazanie zakresu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. W projektowanej regulacji podkreślono, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje przede wszystkim osobom najbliższym, tj. matce, ojcu, czy dzieciom (są to osoby spokrewnione w pierwszym stopniu). Natomiast dalszym krewnym tylko w przypadku, gdy nie ma osób najbliższych albo osoby te nie mogą wypełnić swojego obowiązku. Ponadto przyznano organowi właściwemu do realizacji świadczenia pielęgnacyjnego możliwość przeprowadzenia wywiadu w przypadku, gdy powstaną wątpliwości co do spełniania przez beneficjentów warunków do uzyskania świadczenia”. W stanie prawnym obowiązującym po 1.01.2010 r. to brak faktycznych możliwości sprawowania opieki przez osoby zobowiązane do alimentacji i spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki decydował o możliwości przyznania świadczenia zobowiązanym do alimentacji w dalszej kolejności.

Ten stan prawny trwał do 1.01.2013 r., kiedy weszła w życie nowelizacja art. 17 ust. 1 i 1a u.ś.r. na mocy ustawy z 7.12.2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1548). W jej wyniku świadczenie pielęgnacyjne przysługuje: 1) matce albo ojcu, 2) opiekunowi faktycznemu dziecka, 3) osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, 4) innym osobom, na których zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności. Jednocześnie przepis art. 17 ust. 1a u.ś.r. otrzymał aktualne brzmienie, zgodnie z którym osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 4, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, w przypadku gdy spełnione są łącznie następujące warunki: 1) rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw

rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności; 2) nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności; 3) nie ma osób, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Na mocy tej nowelizacji ustawodawca zmienił zatem zasady dostępu do świadczenia osób innych, niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki i zastąpił kryterium braku możliwości sprawowania opieki na sformalizowaną przesłankę legitymowania się przez rodziców, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu, opiekuna faktycznego dziecka i osobę będącą rodziną zastępczą spokrewnioną, orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

IV. Przedstawione zmiany stanu prawnego prowadzą do dwóch wniosków.

Po pierwsze, wprowadzenie z dniem 14.10.2011 r. do art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. przesłanki legitymowania się przez małżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności stanowi rozwiązanie zbieżne ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, który w takim rozwiązaniu upatrywał środka do zapewnienia systemowej spójności regulacji, jak też ze stanowiskiem wyrażanym ówczesnie w orzecznictwie. Trybunał Konstytucyjny powołując akceptująco w postanowieniu z 1.06.2010 r., P 38/09 wyroki sądów administracyjnych, przyjmujących prokonstytucyjną wykładnię art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. w brzmieniu sprzed nowelizacji, również jako prawidłowe ocenił wyrażane w nich stanowisko, że niepełnosprawność współmałżonka osoby wymagającej opieki jest okolicznością uzasadniającą przyznanie prawa do świadczenia innym członkom rodziny zobowiązanym do alimentacji.

Po drugie, przepis art. 17 ust. 1a u.ś.r. w pierwotnym brzmieniu (od 1.01.2010 r.) zawierał przesłankę odnoszącą się do braku faktycznej możliwości sprawowania opieki przez osobę spokrewnioną w pierwszym stopniu z osobą tej opieki wymagającą. Dopiero z dniem 1.01.2013 r. ustawodawca dokonał w tym zakresie zmiany i do przepisu art. 17 ust. 1a u.ś.r. wprowadził przesłankę legitymowania się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przez osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego w pierwszej kolejności. W ten sposób ustawodawca zarówno powielił kryterium, jakim już wcześniej posłużył się w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r., jak też odszedł od preferowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich we wniosku kryterium faktycznych możliwości sprawowania opieki

przez osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego w pierwszej kolejności. Regulacja ta została nadto skorelowana z przesłanką negatywną wprowadzoną z dniem 1.01.2013 r. do art. 17 ~~ust~~ 1 pkt 4 u.ś.r., zgodnie z którą osoby wskazane w tym przepisie, jeżeli legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, nie mogą ubiegać się o świadczenie pielęgnacyjne. Na gruncie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych orzeczony znaczny stopień niepełnosprawności rzutuje na możliwość sprawowania przez osoby, o jakich mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. opieki nad inną osobą legitymującą się takim orzeczeniem lub orzeczeniem ze wskazaniem na konieczność stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby. Przedstawione zmiany stanu prawnego wymagają uwzględnienia w procesie wykładni jako przejaw świadomej i celowej działalności prawodawcy.

Z punktu widzenia znaczenia zmian legislacyjnych dla procesu wykładni przyjmuje się w praktyce orzeczniczej rozróżnienie na zmiany doprecyzowujące (wyjaśniające) i prawotwórcze (normatywne). Pierwsze mają doprecyzowywać przepis uprzednio budzący wątpliwości, prowadząc do ich usunięcia. Konsekwencją jest uznanie, że mimo zmiany legislacyjnej, stan prawny nie uległ zmianie, jakkolwiek zmieniło się brzmienie przepisu. Zmiana prawotwórcza, przez zmianę brzmienia tekstu, prowadzi do zmiany stanu prawnego, wprowadzenia odmiennej regulacji względem dotychczasowej (na ten temat zob. A. Bielska-Brodziak: Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa. Warszawa 2017, s. 420; A. Bielska-Brodziak, Z. Tobor: Zmiana w przepisach jako argument w dyskursie interpretacyjnym, „Państwo i Prawo” 2009/9, s. 18-32; T. Grzybowski: Zmiana tekstu prawnego a zmiana normatywna, „Państwo i Prawo” 2010/4, s. 42-51). W cytowanym piśmiennictwie zwraca się uwagę na często arbitralny charakter kwalifikacji zmiany tekstu prawnego, zwłaszcza gdy sam tekst aktu prawnego nie daje odpowiedzi na pytanie o charakter zmiany i wolę prawodawcy. Trafnie też zwraca się uwagę, że wskazany podział jest mylący, albowiem zawsze zmiana aktu prawnego w przewidzianej do tego procedurze stanowi działalność prawotwórczą, także rozstrzygnięcie przez prawodawcę wątpliwości interpretacyjnych na rzecz jednej z hipotez interpretacyjnych, a przez eliminację konkurencyjnych, ma charakter prawotwórczy (tak. A. Bielska-Brodziak, Z. Tobor, Zmiana w przepisach..., s. 27-30). Uwzględniając z jednej strony powyższe zastrzeżenia doktryny, a z drugiej strony akceptację judykatury dla wyróżniania

zmian przepisów prawa, które mają wyjaśniający charakter, proponuje się traktować twierdzenie o normatywnym charakterze zmiany tekstu prawnego jako rodzaj wzruszalnego domniemania interpretacyjnego – zmiana tekstu powinna z zasady prowadzić do zmiany normy prawnej w nim wysłowionej, albowiem celem, jaki przyświeca racjonalnemu prawodawcy wprowadzającemu zmiany w tekście prawnym, jest działanie prawotwórcze. Obalenie tego domniemania interpretacyjnego może nastąpić przez przedstawienie w procesie wykładni dostatecznie silnych i przekonujących racji przemawiających za stanowiskiem przeciwnym (zob. T. Grzybowski, *Zmiana tekstu...*, s. 48-49).

IV.1. W przypadku opisanych zmian brzmienia art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. doszło do wprowadzenia do tekstu prawnego warunku, który już uprzednio, przed nowelizacją, był w orzecznictwie przyjmowany w drodze wykładni poprzedniego brzmienia przepisu. Bezwarunkowe pozbawienie prawa do świadczenia w przypadku pozostawania osoby wymagającej opieki w związku małżeńskim w okresie poprzedzającym zmianę było oceniane jako niekoherentne z przeprowadzonymi zmianami skutkującymi poszerzeniem kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, prowadzące do sprzeczności. Aby zachować spójność systemową, w części orzecznictwa dopuszczano zatem przyznawanie prawa do świadczenia osobom z kręgu osób zobowiązanych do alimentacji, jeżeli współmałżonek osoby wymagającej opieki sam **legitymował się** orzeczeniem o **niepełnosprawności**, odstępując od literalnego brzmienia przepisu. Wprowadzoną zmianę w brzmieniu przepisu można zatem w tym kontekście uznać za doprecyzowanie przepisu i nadanie mu brzmienia, które odpowiadało ówczesnej praktyce, **uwzględniającej kontekst systemowy**, w tym konstytucyjny. W konsekwencji nie może jednak budzić wątpliwości, że dokonana zmiana i wprowadzone kryterium są efektem celowej aktywności prawodawcy, nawiązującego do prokonstytucyjnej i systemowej wykładni sądów, jakiej poddawany był przepis w poprzednim brzmieniu. W konsekwencji **ustawodawca potwierdził** dotychczasowe stanowisko **judykatury**, na jakich zasadach inne osoby zobowiązane do alimentacji osoby niepełnosprawnej pozostającej w związku małżeńskim, mogą otrzymać świadczenie pielęgnacyjne, **jedną z nich jest warunek legitymowania się** przez małżonka orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

IV.2. Odmienne wygląda omawiany problem w przypadku ostatecznej zmiany brzmienia art. 17 ust. 1a u.ś.r. Przed zmianą osoby inne, niż spokrewnione w

pierwszym stopniu, mogły się ubiegać o świadczenie, jeżeli osoby spokrewnione w pierwszym stopniu faktycznie nie były w stanie sprawować opieki. Po zmianie kryterium to zastąpione zostało warunkiem, aby osoby uprawnione do świadczenia w pierwszej kolejności legitymowały się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Brak jest podstaw do przyjęcia, że zmiana ta była uzasadniona taką właśnie praktyką orzeczniczą i wykładnią przyjmowaną przez sądy administracyjne lub aby przepis w poprzednim brzmieniu rodził wątpliwości interpretacyjne co do rozumienia przesłanki braku możliwości sprawowania opieki przez osoby spokrewnione w pierwszym stopniu, dotyczące tego, czy brak ten powinien być potwierdzany w sposób sformalizowany, w szczególności orzeczeniem o niepełnosprawności. Zgodnie z przedstawionym wyżej domniemaniem interpretacyjnym, zmiana w brzmieniu przepisu powinna być zatem wyjściowo traktowana jako wprowadzająca zmianę w dotychczasowym stanie prawnym i stan ten modyfikująca. Ustawodawca zastąpił przesłankę braku możliwości sprawowania opieki przez osobę spokrewnioną w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki na przesłankę legitymowania się przez tę osobę orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Wyjściowo działanie prawodawcy musi być potraktowane jako zamierzone i celowe, to jest nakierowane na osiągnięcie skutku wyrażającego się zmianą normy prawnej. Dopiero obalenie tego domniemania w procesie wykładni mogłoby uzasadniać tezę, że mimo przeprowadzonej nowelizacji, stan prawny nie uległ zmianie. Wykładnia powinna w szczególności dostarczyć argumentów, że zmianie normy sprzeciwiają się względy systemowe (w tym konstytucyjne), funkcjonalne czy aksjologiczne, a ustawodawca przekroczył ograniczenia nałożone na niego normami Konstytucji.

Kryterium wprowadzone do art. 17 ust. 1a i art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. nie było przy tym przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego po zmianie brzmienia przepisów. Natomiast wyrok TK z 18.07.2008 r., P 27/07, w którym stwierdzono, że art. 17 ust. 1 u.ś.r. w ówczesnym brzmieniu w zakresie, w jakim uniemożliwia nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, dotyczył wyłącznie art. 17 ust. 1 u.ś.r. i nie odnosił się do kwestii kolejności dostępu do świadczenia osób zobowiązanych do alimentacji w różnej kolejności. Nie ma wobec tego podstaw do uznania, że wprowadzonych w

kolejnych latach nowelizacji ustawy w omawianym zakresie może dotyczyć problem „wtórnej niekonstytucyjności”. Trybunał dostrzegł zasadność zapewnienia dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego wszystkim osobom zobowiązanym do alimentacji osoby niepełnosprawnej wymagającej opieki, nie tylko rodzicom albo opiekunowi faktycznemu dziecka, ale nie przesądził zasad, na jakich dostęp ten ma być realizowany. Nie było to przedmiotem kontroli, a jako „prawodawca negatywny” uprzedzająco Trybunał tej kwestii określić nie mógł. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił natomiast, że stosownie do przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, obowiązek alimentacyjny realizuje się w ustawowo określonej kolejności, wyznaczonej także możliwością zadośćuczynienia obowiązkowi alimentacyjnemu, a krewnych w tym samym stopniu obciąża w częściach odpowiadających ich możliwościom zarobkowym i majątkowym. Rozważenia wymaga, czy kryterium kolejności realizowania obowiązku alimentacyjnego wyznaczone przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego powinno znajdować proste zastosowanie także w przypadku udzielania świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego.

V. **Problematyka wykładni prawa stanowi jeden z podstawowych przedmiotów zainteresowania nauki prawa, dostarczającej zarówno opisów praktyk interpretacyjnych, jak i modeli normatywnych dokonywania wykładni, bazujących na zróżnicowanych założeniach dotyczących pojmowania samego prawa, jak też charakteru czynności interpretacyjnych (zob. M. Zirk-Sadowski, Pojęcie, koncepcje i przebieg wykładni prawa administracyjnego, [w:] System prawa administracyjnego, t. 4, Wykładnia w prawie administracyjnym, Warszawa 2012, s. 125-178).** W koncepcji klaryfikacyjnej wykładnia ma zastosowanie do tekstów wieloznacznych, wątpliwości mogą powstawać w kontekście językowym, systemowym lub funkcjonalnym, wykładnia ma na celu ich usunięcie przez odwołanie się do dyrektyw interpretacyjnych pierwszego stopnia (językowych, systemowych i funkcjonalnych) i dyrektyw drugiego stopnia wskazujących na kolejność posługiwania się dyrektywami stopnia pierwszego (dyrektywy procedury) i pomocnych dla dokonania wyboru wykładni spośród uzyskanych wyników interpretacyjnych (dyrektywy wyboru). W modelu derywacyjnym (i walidacyjno-derywacyjnym w ujęciu L. Leszczyńskiego) wykładnia dotyczy wszystkich tekstów prawnych (nie tylko budzących wątpliwości), jej rezultatem jest norma prawna uzyskiwana w efekcie wieloetapowej procedury związanej z użyciem zróżnicowanych dyrektyw (zasad, reguł i wskazówek). Efektem

wykładni jest norma prawna odtworzona z przepisów prawa relewantnych dla danej sytuacji. W celu osiągnięcia właściwego wyniku postuluje się zastosowanie wszystkich dyrektyw wykładni, niezależnie od stopnia jasności wyniku uzyskanego na danym etapie wykładni (tak. T. Spyra, *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*. Kraków 2006, s. 73). Koncepcja derywacyjna zyskała znaczną popularność wśród przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, którzy uznają ją za adekwatną i bardziej przydatną w wieloźródłowym, rozczłonkowanym i dynamicznym ze swej istoty prawie administracyjnym (tak W. Jakimowicz, *Problemy stosowania prawa administracyjnego procesowego [w:] System Prawa Administracyjnego Procesowego, t. I, Zagadnienia ogólne, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017, s. 568*). W konsekwencji w orzecznictwie sądów administracyjnych uznane znajduje pogląd o potrzebie wykładni „kompleksowej”, jako przeciwieństwo poglądu o priorytecie wykładni językowej czy też językowej granicy wykładni. W modelu wykładni kompleksowej wszystkie argumenty interpretacyjne mają swoją wagę i powinny być wzięte pod uwagę, argumenty językowe, systemowe czy celowościowe nie tworzą odrębnych, konkurencyjnych rodzajów wykładni, ale stanowią narzędzia, jakimi należy się posługiwać w każdym przypadku (W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 551-555; A. Bielska-Brodziak, *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego*, Warszawa 2009, s. 204-205).

Skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w niniejszej sprawie akceptuje tezę, że wykładnia powinna mieć charakter kompleksowy, powinna być przeprowadzana z wykorzystaniem różnych dyrektyw, w celu weryfikacji konkurencyjnych alternatyw interpretacyjnych i ostatecznego wyboru jednej z możliwości interpretacyjnych. O wyborze tym decyduje zarówno uznanie dla poszczególnych argumentów, jak i wzgląd na możliwą do ustalenia intencję prawodawcy, która nie może być pomijana w procesie interpretacji (zob. Z. Tobor, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013, s. 39 i n.). Argument odwołujący się do brzmienia przepisu, w sytuacji wskazania na konkurencyjne alternatywy interpretacyjne, nie ma rozstrzygającego znaczenia i wymaga zweryfikowania z wykorzystaniem pozajęzykowych dyrektyw interpretacyjnych. Ich łączne zastosowanie może służyć wzmocnieniu otrzymanego rezultatu wykładni (A. Choduń, M. Zieliński, *Aspekty granic wykładni prawa*, [w:] *Stanowienie i*

stosowanie prawa podatkowego. Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego, red. W. Miemiec, Wrocław 2009, s. 93).

Gdy zastosowanie różnych dyrektyw prowadzi do zgodnego wniosku, zaakceptowanie takiej praktyki nie budzi wątpliwości. Nie budzi także wątpliwości, gdy posłużenie się argumentami systemowymi, celowościowymi czy funkcjonalnymi ma na celu usunięcie wątpliwości spowodowanych wieloznacznością czy nieostrością wyrażeń użytych w tekście prawnym, dla ich rozstrzygnięcia bezużyteczne będą w takiej sytuacji argumenty językowe, a pomocne mogą być argumenty innego rodzaju. Takie też stanowisko, że wykładnia językowa jest punktem wyjścia dla wszelkiej wykładni prawa i zakreśla jej granice w ramach możliwego sensu słów zawartych w tekście prawnym została przyjęta w uchwale NSA z 20.03.2000 r., FPS 14/99 (ONSA 2000, nr 3, poz. 92).

Zastosowanie różnych dyrektyw interpretacyjnych może jednak prowadzić również do rozbieżnych rezultatów, a w konsekwencji rodzić pytanie o dopuszczalność odrzucenia rezultatów wykładni językowej. Stanowisko akceptujące taką możliwość zostało przez Naczelny Sąd Administracyjny zaprezentowane w uchwale z 10.12.2009 r., I OPS 8/09, w której przyjęto, że należy kontynuować wykładnię nawet w sytuacji jednoznaczności językowej, a w razie konfliktu trzeba dać pierwszeństwo rezultatowi otrzymanemu wedle dyrektyw funkcjonalnych, jeżeli rezultat językowy burzy założenie o racjonalności ustawodawcy, zwłaszcza o jego spójnym systemie wartości, co wiąże się z dopuszczeniem w tej sytuacji wykładni rozszerzającej albo zwężającej. Należy jednak zwrócić uwagę, że w uchwale uznanie takiego pierwszeństwa zostało obwarowane pewnymi ograniczeniami, które należy uwzględnić, aby bezpiecznie dać przewagę wykładni funkcjonalnej nad językową. Ograniczenia te zostały przyjęte w ślad za wymogami ostrożnościowymi zidentyfikowanymi przez M. Zielińskiego, wedle którego: „Zastosowanie tej procedury wymaga jednak szczególnej ostrożności, która ma się przejawiać w niezwykle starannym zrekonstruowaniu i ujawnieniu przywoływanych wartości, a nadto w niedopuszczeniu do jej zastosowania mimo spełnienia wcześniej wskazanych warunków, gdy: 1) treść sformułowanej definicji legalnej jest jednoznaczna językowo; 2) jednoznaczny językowo przepis przyznaje jakimś podmiotom określone kompetencje; 3) jednoznaczny językowo przepis przyznaje uprawnienia obywatelom; 4) jednoznaczny językowo przepis zachowuje w mocy przepis uchylonego aktu;

5) jednoznaczny językowo przepis modyfikuje przepis centralny" (M. Zieliński, Wybrane zagadnienia wykładni prawa, „Państwo i Prawo” 2009, nr 6, s. 9).

Niezależnie od powyższego nadal podtrzymywana jest jednak teza, co Naczelny Sąd Administracyjny w niniejszej sprawie akceptuje, że „Punktem wyjścia wszelkich działań interpretacyjnych jest wykładnia językowa, która powinna rozpoczynać proces wykładni zmierzającej do odkodowania z przepisów normy prawnej” (tak. W. Jakimowicz, Problemy stosowania..., op. cit., s. 569). Język jest podstawowym medium, jakim ustawodawca komunikuje się z adresatami prawa i na każdym poziomie, również ustalania zasad konstytucyjnych, czy kontekstu systemowego interpretowanego przepisu, względy językowe odgrywają rolę.

VI. Z punktu widzenia języka, kryterium legitymowania się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jakim ustawodawca posłużył się w art. 17 ust. 1a oraz w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. nie jest wyrażeniem nieostrym czy wieloznacznym. Nie wymaga także czynienia ustaleń pojęciowych z odwołaniem się do zasad języka „powszechnego”, nie jest bowiem określeniem należącym do tego języka. Stopnie niepełnosprawności (znaczny, umiarkowany i lekki) rozróżnione zostały w art. 3 i 4 ustawy z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 573 ze zm.). Orzeczenia w przedmiocie niepełnosprawności wydawane są przez zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności, powoływane zgodnie z przepisami wymienionej wyżej ustawy. Z orzeczeniami tych zespołów o znacznym stopniu niepełnosprawności zrównane są orzeczenia lekarza orzecznika ZUS, o jakich mowa w art. 5 pkt 1 i 1a tej ustawy. Pod względem językowym przepis nie budzi zatem wątpliwości, ustawodawca posłużył się określeniem należącym do języka prawnego, legitymowanie się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oznacza legitymowanie się orzeczeniem wydanym przez zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności w przewidzianym przez prawo trybie lub orzeczeniem lekarza orzecznika ZUS zrównanym z takim orzeczeniem właściwego zespołu. Legitymowanie się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności jest zatem faktem instytucjonalnym. Jak należy rozumieć orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, wynika z przepisów ustawy o rehabilitacji zawodowej (...). Regulację w niej zawartą, dotyczącą orzeczeń o stopniu niepełnosprawności, w tym znacznym stopniu niepełnosprawności, można traktować jak przypadek definicji legalnej tego rodzaju orzeczenia.

W piśmiennictwie wskazuje się na znaczne zróżnicowanie rodzajów definicji legalnych, jednym z nich są definicje umieszczane w części merytorycznej aktu normatywnego w postaci rozmytej w wielu przepisach. Określane są one mianem „rozmytych”, albowiem prawodawca elementy definicji umieszcza w hipotezach i dyspozycjach norm podstawowych, całe obszernie części tekstu prawnego zawierają definicje (nierównościowe przez postulaty) wyrażań, którymi prawodawca posługuje się w tekście prawnym, gdyż każdy z przepisów określających jedną z właściwości desygnatu danego wyrażenia jest elementem definicji przez postulaty definiowanego wyrażenia (zob. A. Malinowski, *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006, s. 164). Z punktu widzenia budowy, definicja przez postulaty (aksjomatyczna) sprowadza się do podania postulatów, które powinien spełniać każdy z desygnatów określonej nazwy, jeśli je spełnia, jest zaliczany do desygnatów nazwy. Tego typu definicje są charakterystyczne dla języka prawnego i są wykorzystywane do określania złożonych instytucji prawnych, co jest związane z określeniem, na czym te instytucje polegają, jakie są ich własności (tak. A. Malinowski, *Polski język...*, op. cit. s. 170). Charakterystyka ta daje podstawę do uznania, że w przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych, odwołując się do kryterium legitymowania się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, prawodawca posłużył się określeniem zdefiniowanym uprzednio w systemie prawa, przez co w tym zakresie (językowym) przepis nie rodzi wątpliwości interpretacyjnych i nie ma podstaw do przyjmowania, że mamy do czynienia z przypadkiem „clenia semantycznego”. Opisane powyżej zmiany legislacyjne związane z brzmieniem obu przepisów wskazują nadto, że było to działanie zamierzone przez ustawodawcę. O ile zatem można się zgodzić z tezą postawioną w powołanym przez Rzecznika wyroku NSA z 10.12.2021 r., I OSK 817/21, że w sprawach szeroko rozumianej pomocy społecznej, ze względu na różnorodność stanów faktycznych, uzasadnione jest posługiwanie się przez ustawodawcę takimi konstrukcjami, jak pojęcia nieoznaczone czy uznanie administracyjne, zapewniającymi elastyczność i jednostkową adekwatność rozstrzygnięć, to jednocześnie z całą mocą należy podkreślić, że nie ma ona zastosowania w rozpatrywanej kwestii, albowiem ustawodawca nie posłużył się tego rodzaju konstrukcjami, a w przypadku art. 17 ust. 1a u.ś.r. od stosowania takiej konstrukcji odstąpił.

Obie te okoliczności, a także wskazana wyżej „formuła ostrożnościowa” dotycząca ograniczeń w odstąpieniu od wyznaczonego definicją legalną rozumienia

przepisu dają podstawę do przyjęcia, że skoro pod względem językowym analizowane przepisy nie mogą być uznane za rodzące wątpliwości, to decyzja o odstąpieniu od tego rozumienia pod wpływem argumentów systemowych, funkcjonalnych czy celowościowych może być podjęta na dostatecznie silnie umotywowanej podstawie, spójnie i konsekwentnie przemawiającej za takim odstąpieniem. Akceptując model wykładni kompleksowej, Naczelny Sąd Administracyjny nie kwestionuje zatem dopuszczalności poddania objętych wnioskiem przepisów dalszym czynnościom interpretacyjnym, uznaje natomiast, że w obliczu wskazanych do tej pory argumentów i efektów czynności interpretacyjnych, waga argumentów przemawiających za odmiennym rozumieniem norm prawnych regulujących dostęp do świadczenia pielęgnacyjnego osób zobowiązanych do alimentacji osoby wymagającej opieki ze względu na niepełnosprawność powinna być dostatecznie doniosła, aby uzasadnić odstąpienie od stosowania przesłanek ustawowych.

Stanowisko takie jest wyrażane zarówno w dotychczasowym orzecznictwie, jak i doktrynie. W wyroku z 16.10.2020 r., I GSK 425/18 Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że językowe znaczenie tekstu nie jest bezwzględną granicą wykładni, natomiast do jej przekroczenia niezbędne jest dostatecznie silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych (K. Pleszka, Językowe znaczenie tekstu prawnego jako granica wykładni (w:) *Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa*, red. M. Zirk-Sadowski, Łódź 1997, s. 69-77). Formułując warunki odstąpienia od literalnego rozumienia przepisu, w orzecznictwie wskazuje się, że może to mieć miejsce, gdy językowe dyrektywy interpretacyjne nie pozwalają z danego tekstu prawnego wyinterpretować jednoznacznej normy postępowania w jakiejś sprawie albo gdy wykładnia językowa pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią innych norm, prowadzi do absurdalnych z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego konsekwencji, rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć lub pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi (np. wyrok TK z 28.06.2000 r., K 25/99, OTK Zb. Urz. 2000, nr 5, poz. 141 oraz orzeczenia Sądu Najwyższego: z 8.01.1993 r., III ARN 84/92, OSNC 1993, nr 10, poz. 183; z 8.05.1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 7; z 25.04.2003 r., III CZP 8/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 1). Odstępstwo od reguły prymatu językowego sensu przepisu dopuszczalne jest również wtedy, gdy wykładnia gramatyczna prowadzi do

sprzeczności z fundamentalnymi wartościami konstytucyjnymi lub do rażącej niesprawiedliwości, sankcjonuje nieracjonalność ustawodawcy, niweczy cel instytucji prawnej, prowadzi do wniosków niedorzecznych lub wynika z błędu legislacyjnego (wyroki NSA: z 19.11.2009 r., II FSK 976/08; z 19.04.2011 r., I FSK 637/10).

W przypadku objętych wnioskiem przepisów nie zachodzą okoliczności wskazujące na błąd legislacyjny czy poddające w wątpliwość racjonalność albo celowość przyjętego rozwiązania, wskazuje na to przedstawiona wyżej historia zmian legislacyjnych. Przepisy te w zakresie analizowanej przesłanki nie są również pozbawione jednoznaczności. Do rozważenia pozostają zatem względy związane z wymogami zachowania spójności systemowej – również w wymiarze konstytucyjnym.

VII.1. W ujęciu systemowym wewnętrznym, obejmującym ustawę o świadczeniach rodzinnych, związanie kwestii dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego z kryterium orzeczonego stopnia znacznej niepełnosprawności nie prowadzi do dezintegracji regulacji i nie narusza jej spójności. Przepis art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. jako zasadę wprowadza regułę, że wymienionym w nim osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, świadczenie nie przysługuje, jeżeli są osobami o znacznym stopniu niepełnosprawności. W orzecznictwie zasadnie przyjmuje się, że analogiczny warunek dotyczy każdej z osób wymienionych w art. 17 ust. 1 u.ś.r., każda osoba występująca o świadczenie pielęgnacyjne, musi być w stanie podjąć się tej roli, a zatem nie może być osobą o znacznym stopniu niepełnosprawności (wyrok NSA z 23.06.2020 r., I OSK 237/20; B. Chludziński [w:] Świadczenia rodzinne. Komentarz, red. P. Rączka, Warszawa 2021, art. 17). Również specjalny zasiłek opiekuńczy, o jakim mowa w art. 16a u.ś.r. nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 16a ust. 8 pkt 1d u.ś.r.). To samo kryterium znacznego stopnia niepełnosprawności pojawia się w art. 17 ust. 1a pkt 1-3 i w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. jako przesłanka pozwalająca na uzyskanie świadczenia przez osoby zobowiązane do alimentacji w dalszej kolejności, jeżeli takim orzeczeniem legitymują się osoby zobowiązane do alimentacji w pierwszej kolejności. Konsekwencja zastosowanych kryteriów nie daje podstaw do podważenia wewnętrznej systemowej spójności regulacji ustawowej.

VII.2. W aspekcie zewnętrznym jako kontekst systemowy wskazywane są przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, w szczególności art. 132 k.r.o., zgodnie z którym obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności

powstaje dopiero wtedy, gdy nie ma osoby zobowiązanej w bliższej kolejności albo gdy osoba ta nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi lub gdy uzyskanie od niej na czas potrzebnych uprawnionemu środków utrzymania jest niemożliwe lub połączone z nadmiernymi trudnościami. Przepis ten określa kolejność oraz przesłanki, na podstawie których realizuje się obowiązek alimentacyjny kolejno zobowiązanych. Obowiązek alimentacyjny jest wyznaczany potrzebami uprawnionego, wobec czego zobowiązani w dalszej kolejności mają obowiązek świadczyć w granicach potrzeb nie zaspokojonych przez zobowiązanych w pierwszej kolejności (wyrok SN z 20.01.2000 r., I CKN 1187/99). Obowiązek alimentacyjny dalszych krewnych określany jest z tego powodu jako „subsydiarny” lub „posiłkowy” (G. Jędrejek [w:] Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2019, art. 132, teza 5). Nie w każdym przypadku wobec tego osoba obowiązana w dalszej kolejności świadczy w miejsce zobowiązanego w pierwszej kolejności, a świadczenie osoby zobowiązanej w dalszej kolejności nie jest tożsame ze zwolnieniem z obowiązku alimentacyjnego osoby zobowiązanej w pierwszej kolejności. Zgodnie z art. 135 § 2 k.r.o., wykonanie obowiązku alimentacyjnego względem osoby niepełnosprawnej może polegać w całości lub w części na osobistych staraniach o utrzymanie lub o wychowanie uprawnionego, w takim wypadku świadczenie alimentacyjne pozostałych zobowiązanych polega na pokrywaniu w całości lub w części kosztów utrzymania lub wychowania uprawnionego. Wskazuje się przy tym, że sposób wypełniania obowiązku alimentacyjnego, o którym mowa w art. 135 § 2 k.r.o., zależy od woli osoby zobowiązanej. Przepis ten ma charakter przywileju dla zobowiązanego do alimentów, który nie pracuje lub osiąga niewielkie dochody, a chce wypełnić obowiązek alimentacyjny. Nie można jednak wymusić „osobistych starań” osób zobowiązanych do świadczeń alimentacyjnych, w tej formie obowiązek alimentacyjny nie może zostać orzeczony, nie podlega też egzekucji.

Uwzględnienie w procesie wykładni kontekstu systemowego ma na celu zapewnienie spójności regulacji dotyczącej określonej kwestii, zapobieżenie sprzecznościom, a w konsekwencji nieskuteczności regulacji. Wstępnym warunkiem jest zatem stwierdzenie, w jakim zakresie poszczególne regulacje są dla siebie relewantne, tworzą kontekst systemowy. Ujmując rzecz w innej konwencji językowej, chodzi o wskazanie, na podstawie jakich przepisów powinno dojść do rekonstrukcji normy prawnej, stanowiącej podstawę decyzji stosowania prawa. W ocenie

Naczelnego Sądu Administracyjnego, związek między przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego regulującymi obowiązek alimentacyjny i przepisami regulującymi prawo do świadczenia pielęgnacyjnego ma ograniczony charakter. W szczególności przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego opiekunowi spoza kręgu osób zobowiązanych do alimentacji w pierwszej kolejności nie ma wpływu na ewentualny obowiązek alimentacyjny osób zobowiązanych w pierwszej kolejności. Decyzja o przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego nie dotyczy obowiązku alimentacyjnego i go nie potwierdza, choć samo świadczenie może stanowić źródło środków na pokrycie świadczeń alimentacyjnych, jeżeli osoba je pobierająca jest do nich zobowiązana.

Związek między przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego i przepisami ustawy o świadczeniach rodzinnych znajduje swój wyraz w aspekcie podmiotowym. Ustawodawca zasadniczo (choć nie wyłącznie) wyznaczył krąg osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego w oparciu o przesłankę obowiązku alimentacyjnego. Ustawodawca odsyła w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. do przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wyłącznie w zakresie dotyczącym kręgu osób obciążonych obowiązkiem alimentacyjnym. W ten sposób ustawodawca wyznaczył po części zakres podmiotowy ustawy, tj. osoby na których ciąży obowiązek alimentacyjny są uprawnione do ubiegania się o świadczenie. Z uwzględnieniem przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ustawodawca dokonał także podziału tych osób na spokrewnione w pierwszym stopniu i stopniu dalszym (zobowiązanych do alimentacji w pierwszej i dalszej kolejności), jak też uwzględnił pierwszeństwo obowiązku alimentacyjnego małżonków względem siebie. Kolejność dostępu do świadczenia określona w art. 17 ust. 1a pkt 2 i art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) u.ś.r. jest zatem co do zasady zgodna z kolejnością realizowania się obowiązku alimentacyjnego i pod względem systemowym regulacja ta nie prowadzi do sprzeczności i nie narusza spójności systemowej. Zauważyć jednak należy, że również w tym wymiarze regulacja ustawy o świadczeniach rodzinnych nie jest w pełni koherentna z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, i zawiera pewne własne rozwiązania, istotne ze względu na przedmiot jej regulacji. W art. 17 ust. 1a u.ś.r. prawo do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego osób, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innych niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, jest wyprzedzane przez uprawnienie opiekuna faktycznego oraz osób będących rodziną zastępczą spokrewnioną, co w okolicznościach konkretnego

przypadku może oznaczać, że pierwszeństwo w uzyskaniu świadczenia uzyskuje osoba, która nie jest na gruncie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego zobowiązana do alimentacji w pierwszej kolejności. Zgodnie z art. 129 § 1 k.r.o., obowiązek alimentacyjny obciąża bowiem zstępnych przed wstępnymi, a wstępnych przed rodzeństwem; jeżeli jest kilku zstępnych lub wstępnych - obciąża bliższych stopniem przed dalszymi. Natomiast rodzinę zastępczą spokrewnioną, zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, tworzą małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim, będący wstępnymi lub rodzeństwem dziecka. Rodzeństwo tworzące rodzinę zastępczą spokrewnioną będzie w takiej sytuacji miało pierwszeństwo w uzyskaniu świadczenia pielęgnacyjnego przed dziadkami jako wstępnymi, zobowiązanymi na gruncie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego do alimentacji w pierwszej kolejności. Podobnie może wyglądać sytuacja opiekuna faktycznego dziecka, którym jest osoba faktycznie opiekująca się dzieckiem, jeżeli wystąpiła do sądu o jego przysposobienie, a nie musi to wszak być w ogóle osoba zobowiązana do alimentacji dziecka.

Te regulacje świadczą o tym, że odesłanie zawarte w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. do przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ma ograniczony charakter w tym znaczeniu, że nie daje podstaw w procesie wykładni do odwoływania się do przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w zakresie szerszym, niż to wynika z odesłania. Kontekst systemowy jest w tym zakresie ograniczony i brak jest w szczególności podstaw do przyjmowania, że stanowi go też art. 132 k.r.o., i przyjęte w nim przesłanki wyznaczające kolejność powstawania obowiązku alimentacyjnego. W kwestii kolejności dostępu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego ustawodawca nie odsyła do przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, a ustawa zawiera własną regulację, która nie jest aktualnie w pełni koherentna z modelem przyjętym w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, co bynajmniej nie świadczy o braku spójności systemowej, koherencja taka nie jest wszak konieczna – brak jest odesłania do stosowania przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w szerszym zakresie, a przedmiot regulacji obu aktów prawnych jest różny. Wskazując na osoby zobowiązane do alimentacji względem osoby wymagającej opieki ustawa w szczególności nie wymaga, aby ich obowiązek alimentacyjny pod postacią obowiązku dostarczania środków utrzymania się zrealizował, dotyczy to w szczególności podejmowania się opieki dorosłych osób niepełnosprawnych mających własne środki wystarczające na pokrycie kosztów

utrzymania i opieki. Przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego nie jest w żadnym zakresie uzależnione od sytuacji materialnej osoby niepełnosprawnej wymagającej opieki, kwestie te nie są badane w postępowaniu, nie ma zatem podstaw, aby na wykładnię przepisów regulujących przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego miały oddziaływać przesłanki z art. 132 k.r.o. regulujące kolejność realizowania się obowiązku alimentacyjnego. W kwestii kryteriów i przesłanek przyznania świadczenia pielęgnacyjnego ustawa o świadczeniach rodzinnych ma charakter autonomiczny i brak podstaw do przyjmowania, że art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) czy art. 17 ust. 1a u.ś.r. powinny być interpretowane z uwzględnieniem art. 132 k.r.o. i wskazanych w nim przesłanek odnoszących się do braku możliwości lub nadmiernych trudności w zadośćuczynieniu obowiązkom alimentacyjnym.

VII.3. Kolejny kontekst systemowy tworzą dla przepisów ustawy normy Konstytucji RP. Za relewantne dla rozstrzyganej kwestii uznawane są w orzecznictwie konstytucyjne zasady równości i sprawiedliwości społecznej, ochrony i opieki nad rodziną, szczególnej pomocy rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zabezpieczenia społecznego dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli, a zatem przepisy art. 2, art. 32, art. 18, art. 67 ust. 2 i art. 71 ust. 1 Konstytucji RP.

Art. 67 ust. 2 Konstytucji RP nie jest przepisem, którym może znaleźć zastosowanie w przypadku normy regulującej przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, a to ze względu na wyjściowy i konieczny warunek sformułowany w art. 17 ust. 1 u.ś.r. Zgodnie z art. 67 ust. 2 Konstytucji RP, obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa. Warunkiem uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego jest natomiast rezygnacja osoby podejmującej się osobistej opieki z zatrudnienia (innej pracy zarobkowej) lub podejmowania zatrudnienia, co stanowi przejaw jej woli. Skoro nadto do tej formy wypełniania obowiązku alimentacyjnego nie można zobowiązać i nie można jej przymusowo egzekwować, to rezygnacja z posiadanego zatrudnienia lub jego podejmowania w celu sprawowania opieki nie stanowi przypadku, o jakim stanowi art. 67 ust. 2 Konstytucji RP. Także z art. 17 ust. 6 u.ś.r. można wyprowadzić wniosek, że kwestie związane z bezrobociem i świadczeniem pielęgnacyjnym stanowią zagadnienia odrębne, poddane samodzielnym regulacjom, które wzajemnie nie tworzą kontekstu systemowego przy wykładni tych regulacji, skoro

zarejestrowanie jako osoba poszukująca pracy lub posiadanie statusu bezrobotnego nie ma wpływu na uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego.

Przepis art. 18 Konstytucji RP stanowi w szczególności, że rodzina znajduje się pod opieką i ochroną Rzeczypospolitej. Przepis ten, pod względem jego prawnego charakteru, kwalifikowany jest jako „norma programowa”, która nie tworzy samodzielnie praw podmiotowych, wyznacza natomiast cele i zadania władzy publicznej. Przepis ten stanowi równoległy element aksjologii konstytucyjnej i z tego powodu wyrażone w nim wartości wymagają uwzględnienia przy wykładni zarówno innych przepisów Konstytucji, jak i przepisów innych aktów prawnych (L. Garlicki [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 18, teza 4). Jak przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18.05.2005 r., K 16/04, art. 18 Konstytucji RP „jest wyrazem tej samej aksjologii, która inspirowała treść art. 71”. Zgodnie z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP, rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Zarówno art. 18, jak i art. 71 ust. 1 Konstytucji RP, zobowiązują państwo do zapewnienia rodzinie pomocy i ochrony, nie konkretyzując warunków jej przyznania i pozostawiając tym samym ustawodawcy określenie form i przesłanek jej świadczenia. Zgodnie natomiast z art. 81 Konstytucji RP, praw określonych w art. 71 Konstytucji RP można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Świadczenie pielęgnacyjne jest instrumentem wspierania rodzin będących w trudnej sytuacji ze względu na konieczność opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Obowiązek wsparcia rodziny jako wspólnoty nie oznacza jednak obowiązku wspierania każdego z jej członków w taki sam sposób. Przez odesłanie do standardów określanych w ustawie, ustrojodawca w Konstytucji upoważnił ustawodawcę do przyjęcia szczegółowych form i zasad realizowania wskazanych zadań państwa. Ich katalog może być różny, a przyjęte rozwiązania ustawowe zróżnicowane. Być może, w przypadku analizowanych regulacji dotyczących przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych, przyjęte aktualnie rozwiązanie regulujące kolejność dostępu poszczególnych osób do świadczenia, nie jest optymalne z punktu widzenia interesów świadczeniobiorców.

Kwestią wymagającą rozstrzygnięcia przez skład siedmiu sędziów NSA nie jest jednak znalezienie optymalnego rozwiązania normatywnego, ale rozstrzygnięcie, czy rozwiązanie ustalone w oparciu o brzmienie nadane ustawie przez prawodawcę jest względem standardów konstytucyjnych przeciwnie skuteczne, rażąco i w sposób

oczywisty je naruszające. Podkreślenia bowiem wymaga, że rozbieżność w orzecznictwie i wątpliwości interpretacyjne nie dotyczą rozumienia tekstu prawnego, spowodowanego jego niejednoznacznością, ale kwestii odstąpienia od jednoznacznego brzmienia przepisów i stosowania ich z pominięciem warunków wprost w nim wyrażonych, czyli z pominięciem fragmentu przepisu, który musiałby zostać uznany nie tyle za zbędny, co za niedopuszczalny, rażąco naruszający Konstytucję RP, prowadzący do sprzeczności z chronionymi przez nią wartościami. W pozostałych przypadkach zastrzeżenia co do rozwiązań ustawowych mogą nosić jedynie charakter postulatów *de lege ferenda* pod adresem ustawodawcy, ewentualnie realizowanych na drodze inicjatywy ustawodawczej za pośrednictwem uprawnionych podmiotów.

W ocenie składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, taka sytuacja w przypadku przepisów objętych wnioskiem Rzecznika nie ma miejsca. Wprowadzenie przez ustawodawcę określonej kolejności dla członków rodziny do ubiegania się przez nich o przyznanie świadczenia socjalnego nie oznacza, że państwo nie wywiązuje się z obowiązku ochrony rodziny i nie uwzględnia jej dobra, jak też nie udziela wsparcia rodzinom znajdującym się w trudnym położeniu ze względu na niepełnosprawność. To właśnie sytuacja rodziny jako całości, związana ze stanem zdrowia poszczególnych jej członków, uzasadnia udzielanie pomocy. Uwzględnienie kontekstu systemowego i celu ustawy oznacza wzięcie pod uwagę również katalogu pozostałych świadczeń opiekuńczych. Ustawodawca świadomy zadań administracji publicznej w zakresie ochrony i opieki nad rodziną, które wynikają z Konstytucji RP, określił katalog rodzinnych świadczeń opiekuńczych, do których zaliczył: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne (art. 2 pkt 2 u.ś.r.). Specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne to świadczenia rodzinne adresowane do opiekunów, którzy nie podejmują pracy zarobkowej lub rezygnują z pracy zarobkowej z powodu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Świadczenia dla opiekunów zostały ukształtowane w sposób, który zapewnia szerokie możliwości roztoczenia opieki nad osobą niepełnosprawną przez członków rodziny, na których zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ciąży obowiązek alimentacyjny. O specjalny zasiłek opiekuńczy, przy spełnieniu przesłanek dochodowych, skutecznie ubiegać się może każda osoba, na której zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ciąży obowiązek alimentacyjny,

jeżeli nie podejmuje pracy zarobkowej lub rezygnuje z pracy zarobkowej z powodu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny.

Natomiast w przypadku świadczenia pielęgnacyjnego zasady dostępu do niego zostały określone z uwzględnieniem pierwszeństwa małżonka osoby wymagającej opieki, jako zobowiązanego do alimentacji w pierwszej kolejności oraz pierwszeństwa określonego w art. 17 ust. 1a u.ś.r.

VIII. W konsekwencji warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, jest legitymowanie się przez rodziców osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Również w przypadku sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim, warunkiem przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobom wymienionym w art. 17 ust. pkt 4 u.ś.r., jest legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Limitowanie dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego w oparciu o kryterium zbiektywizowane nie może również zostać uznane za rażące naruszenie zasad równości i sprawiedliwości społecznej. Kryterium to zapewnia dostęp do świadczenia wszystkim osobom będącym w takiej samej sytuacji faktycznej, nie ma ono także charakteru dyskryminującego i nie jest niemożliwe do spełnienia, udzielanie świadczenia nie jest oparte w konsekwencji o uznanie organu.

Regulując kryteria przyznawania świadczenia pieniężnego ze środków publicznych w trybie administracyjnym ustawodawca był przy tym uprawniony do takiego skonstruowania przesłanek, które zapewniają ich konkretność i ograniczają sferę uznaniowości organu, co sprzyja zachowaniu równości i transparentności w udzielaniu świadczeń ze środków publicznych. Stopień orzeczonej niepełnosprawności osoby uprawnionej do świadczenia w pierwszej kolejności, jako kryterium „przesunięcia” uprawnienia do świadczenia na osoby uprawnione w kolejności dalszej, stanowi kryterium zbiektywizowane, a jednocześnie w sposób rzeczowy związane z możliwością sprawowania osobistej opieki nad osobą tego wymagającą.

Taka regulacja nie jest sprzeczna z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadą równości wobec prawa, jak też z wyrażoną w art. 2 zasadą sprawiedliwości

społecznej. Sprawiedliwość to zagadnienie przedmiotowo dotyczące problemu rozdziału wszelkich podlegających dystrybucji „dóbr i ciężarów”, włączając w to kwestię nakładania obowiązków i kar, udzielania zezwoleń i ulg, przyznawania uprawnień oraz przyjmowanych w związku z tym kryteriów. W odniesieniu do sprawiedliwości społecznej zwraca się uwagę, że jest ona jedną z możliwych form sprawiedliwości jako takiej, jest zastosowaniem kryteriów sprawiedliwości rozdzielczej (dystybutywnej) z elementami sprawiedliwości wyrównawczej w związku z realizacją takich wartości konstytucyjnych, jak: solidarność społeczna czy bezpieczeństwo socjalne (S. Tkacz, Rozumienie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Katowice 2003, s. 29–34; Ch. Perelman, O sprawiedliwości, Warszawa 1959, s. 30–58). Również sprawiedliwość społeczna oznacza jednak nakaz równego traktowania podmiotów należących do takiej samej kategorii istotnej. Wyróżnienie tej kategorii nastąpiło za pomocą kryterium sformalizowanego związanego z orzeczeniem o niepełnosprawności, które pozostaje w rzeczowym związku z celami świadczenia pielęgnacyjnego, nie jest zatem kryterium przyjętym arbitralnie. Zastosowanie takiego zobiektywizowanego kryterium, a nie zależnego od ocen stanu faktycznego dokonywanych każdorazowo przez organ, nie narusza w oczywisty sposób wartości wiązanych z państwem prawnym, takich jak pewność prawa i przewidywalność rozstrzygnięć władzy publicznej w stosunku do obywatela.

Z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., podjął uchwałę jak w sentencji.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

sekretarz sądowy

Dominik Kozarski