

UCHWAŁA

Dnia 6 października 2025 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący SNSA Arkadiusz Despot-Mładanowicz (współsprawozdawca)

Sędziowie NSA: Elżbieta Kremer (sprawozdawca)

Tamara Dziełakowska

Leszek Kiermaszek

Małgorzata Masternak-Kubiak

Małgorzata Pocztarek

Zbigniew Ślusarczyk

Protokolant: starszy asystent sędziego Maciej Kozłowski

po rozpoznaniu w dniu 6 października 2025 r.

na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej zagadnienia prawnego

w sprawie ze skargi kasacyjnej [REDACTED]

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi

z dnia 2 grudnia 2022 r. sygn. akt II SA/Łd 867/22

w sprawie ze skargi [REDACTED]

na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi

z dnia 23 sierpnia 2022 r. [REDACTED]

w przedmiocie świadczenia pielęgnacyjnego

przedstawionego do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, na podstawie art. 269 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. -

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.), postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2024 r., sygn. akt I OSK 903/23:

„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 dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 615, zm. poz. 1265 - dalej u.ś.r.) stanowi wyłącznie legitymowanie się przez 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 sytuacji, gdy współmałżonek osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.) nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale z przyczyn obiektywnych nie może sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia, zwłaszcza gdy współmałżonek osoby wymagającej opieki ukończył 75 lat (art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 u.ś.r.)?"

podjął następującą uchwałę:

o pozostawieniu przedstawionego zagadnienia prawnego bez rozpoznania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Inspektor Sądowy

Małgorzata Zientala

UZASADNIENIE

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów po rozpoznaniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 6 kwietnia 2022 r. podjął w dniu 14 listopada 2022 r., sygn. akt I OPS 2/22 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.).

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 12 kwietnia 2024 r. sygn. akt I OSK 903/23 na podstawie art. 269 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634, ze zm., dale: p.p.s.a.) przedstawił składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne: 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 wskazaniem: 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 dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 615, zm. poz. 1265, dalej „u.ś.r.”) stanowi wyłącznie legitymowanie się przez 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 sytuacji, gdy współmałżonek osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.) nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale z przyczyn obiektywnych nie może sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia, zwłaszcza gdy współmałżonek osoby wymagającej opieki ukończył 75 lat (art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 u.ś.r.)?

Przedstawione zagadnienie prawne, zakwalifikowane przez skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego jako budzące poważne wątpliwości, wyłoniło się na tle stanowiska prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, który w wyroku z dnia 2 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 867/22, przyjął, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.). Sąd I instancji podzielił pogląd wyrażony w uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego o sygn. akt I OPS 2/22, w której jednoznacznie stwierdzono, że „warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., z tytułu sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim osobie wskazanej w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., innej niż współmałżonek, jest legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.)”.

Powyższe stanowisko zostało zaprezentowane na tle stanu faktycznego, w którym Prezydent Miasta Łodzi decyzją z dnia 22 lipca 2022 r., działając na podstawie art. 17 ust. 1b u.ś.r, odmówił [REDAKTOWANE] przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad niepełnosprawnym ojcem [REDAKTOWANE] – który na mocy orzeczenia Miejskiego Zespołu do Spraw Orzekania o

Niepełnosprawności w Łodzi z dnia 17 marca 2022 r. został zaliczony do znacznego stopnia niepełnosprawności ze wskazaniem: [...] 7. konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością egzystencji. Wskazano również, że na mocy orzeczenia Miejskiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Łodzi z dnia 17 marca 2022 r. matka skarżącej ██████████ – została zaliczona do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności. W toku przeprowadzonego wywiadu środowiskowego ustalono, że skarżąca jest osobą bezrobotną, zarejestrowaną w PUP w Łodzi, bez prawa do zasiłku. Skarżąca sprawuje również faktyczną, stałą opiekę nad obojgiem swych schorowanych, niesamodzielných rodziców.

Decyzją z dnia 23 sierpnia 2022 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735, dalej „k.p.a.”); art. 17 ust. 1 pkt 4, ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r., utrzymało w mocy decyzję Prezydenta Miasta Łodzi. Kolegium nie podzieliło stanowiska organu I instancji w zakresie prawidłowości zastosowania w sprawie art. 17 ust. 1b u.ś.r., bowiem wyrokiem o sygn. akt K 38/13 Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności powyższego przepisu w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie. Oznacza to, że w obecnej sytuacji prawnej nie jest dopuszczalne oparcie decyzji odmawiającej przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność powstała po ukończeniu przez nie 25 roku życia. Kolegium, mimo wadliwego zastosowania w sprawie przez Prezydenta normy wynikającej z art. 17 ust. 1b u.ś.r., uznało negatywne rozstrzygnięcie o żądaniu skarżącej za prawidłowe. Organ odwoławczy wskazał, że na gruncie niniejszej sprawy bezspornym pozostaje, że wymagający opieki ██████████ legitymuje się orzeczeniem Miejskiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Łodzi z 17 marca 2022 r. o znacznym stopniu niepełnosprawności, jak również to, że wnioskodawczyni sprawuje opiekę nad ojcem, jest osobą obowiązana do alimentacji względem ojca i zalicza się do podmiotów wymienionych w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. Z dokonanych w sprawie ustaleń faktycznych wynika również, że ojciec pozostaje w związku małżeńskim z ██████████ na której ciąży swoisty obowiązek alimentacyjny względem współmałżonka, wynikający z art. 23 i art. 27 ustawy z 25 lutego 1964 r. - Kodeks

rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359, dalej „k.r.o.”), wyprzedzający obowiązek alimentacyjny zstępnych. Pomimo podnoszonych przez skarżącą, udokumentowanych problemów zdrowotnych matki, które w ocenie skarżącej uniemożliwiają sprawowanie opieki nad ojcem, matka nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. W ocenie Kolegium skutkuje to stwierdzeniem, że w sprawie wystąpiła negatywna przesłanka przyznania wnioskowanego świadczenia, o której mowa w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyrokiem z dnia 2 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 867/22 oddalił skargę [REDAKTOWANO] na decyzję Prezydenta Miasta Łodzi. Sąd ten uznał, że skoro [REDAKTOWANO] pozostaje w związku małżeńskim z [REDAKTOWANO], której obowiązek alimentacyjny względem małżonka, wyprzedza obowiązek alimentacyjny córki względem ojca (art. 130 k.r.o.), to brak jest podstaw do przyznania skarżącej świadczenia pielęgnacyjnego. Sąd I instancji swoje rozstrzygnięcie oparł również na pkt. 2 uchwały siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt I OPS 2/22, w której jednoznacznie stwierdzono, że warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., z tytułu sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim osobie wskazanej w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r, innej niż współmałżonek, jest legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.).

W złożonej skardze kasacyjnej [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO] zarzuciła naruszenie:

I. prawa materialnego, mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. w zw. z art. 128, art. 23 i art. 27 k.r.o. w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 4 i ust. 1a u.ś.r. przez ich błędną interpretację i niezasadne uznanie, że córce, na której spoczywa obowiązek alimentacyjny, rezygnującej z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z powodu opieki nad ojcem legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, nie przysługuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego;

2. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. w zw. z art. 17 ust. 5 pkt 2a u.ś.r, polegające na pominięciu celów ustawy i przyjęciu, że osoba niepełnosprawna pozostaje w związku małżeńskim, a współmałżonek z uwagi na swój stan zdrowotny niepotwierdzony orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności nie może zająć się mężem,

stanowi negatywną przesłankę do przyznania wnioskodawczyni prawa do świadczenia pielęgnacyjnego;

II. przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.: art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 6, 7, 8, art. 9, 77, art. 80 w zw. z art. 107 § 3 k.p.a. przez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy i bezpodstawne przyjęcie, że żona niepełnosprawnego [REDAKTURA] jest w stanie się nim opiekować, gdyż nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, podczas gdy okoliczność ta nie została szczegółowo zbadana i nie zostały w tym zakresie podjęte żadne działania zmierzające do ustalenia jej rzeczywistej sytuacji zdrowotnej.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 12 kwietnia 2024 r., przedstawiając do rozstrzygnięcia wskazane na wstępie zagadnienie prawne, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że wyjaśnienie tego zagadnienia ma zasadnicze znaczenie dla rozpoznania skargi kasacyjnej, z uwagi na zaistnienie konieczności dodatkowej wykładni art. 17 ust. 1, ust. 1a i ust. 5 pkt 2 lit. a w zw. z art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 615, zm. poz. 1265, dalej „u.ś.r.”), przy uwzględnieniu art. 2, art. 8 ust. 1 i 2, art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 319; z 2006 r. Nr 200 poz. 1471; z 2009 r., Nr 114, poz. 946, dalej „Konstytucja RP”). Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił stanowiska zajętego w uchwale I OPS 2/22, jak również części wspierającej go argumentacji, w związku z tym zaszła konieczność ponownego przedstawienia przedmiotowego zagadnienia prawnego składowi poszerzonemu do rozstrzygnięcia.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu postanowienia wyjaśnił, że w sprawie, w której wyłoniło się powołane wyżej zagadnienie prawne, ubiegająca się o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego na niepełnosprawnego ojca - [REDAKTURA] - została pozbawiona możliwości jego przyznania z uwagi na fakt, iż [REDAKTURA] pozostaje w związku małżeńskim z [REDAKTURA] legitymującą się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a tym samym wystąpiła negatywna przesłanka, o której mowa w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. Sąd podkreślił, że [REDAKTURA] urodzona [REDAKTURA], w dacie wydania zaskarżonej decyzji, miała ukończone 77 lat, spełniała zatem przesłanki uzyskania zasiłku pielęgnacyjnego w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewniania opieki i pomocy innej osoby w

związku niezdolnością do samodzielnej egzystencji w rozumieniu art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 u.ś.r. Zagadnienia relacji art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 u.ś.r. a art. 17 ust. 1 pkt 4, ust. 1a i ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. nie rozważył Sąd I instancji w zaskarżonym wyroku ani uchwała I OPS 2/22, choć w ocenie Składu przedstawiającego zagadnienie prawne ma zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia kontrolowanej sprawy. Matka skarżącej, wydanym na stałe orzeczeniem z dnia 23 marca 2022 r. [REDAKTOWANE] Miejskiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Łodzi, na podstawie art. 6b ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 2, art. 4 ust. 2, i art. 6b ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 573) zaliczona została do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności; symbol niepełnosprawności - 05-R [dysfunkcja narządów ruchu]; wskazując, że wymaga: [...] 5. konieczności zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze i pomoce techniczne, ułatwiające funkcjonowanie; 6. korzystania z systemu środowiskowego wsparcia w samodzielnej egzystencji, przez co rozumie się korzystanie z usług socjalnych, opiekuńczych, terapeutycznych rehabilitacyjnych świadczonych przez sieć instytucji pomocy społecznej, organizacje pozarządowe oraz inne placówki; 7. nie wymaga konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji [...]. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, trafnie podniosła skarżąca, że jej matka, pomimo że nie ma orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, to z uwagi na wiek (77 lat ukończone w dacie wydania zaskarżonej decyzji) i zespół ciężkich chorób, w sposób obiektywny nie jest zdolna sprawować koniecznej i wyczerpującej fizycznie i psychicznie opieki nad swym mężem, mającym orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności. Z wywiadu środowiskowego z 14 lipca 2022 r. wynika, że wnioskodawczyni sprawowała faktyczną, ciągłą opiekę nad dwojgiem swych schorowanych, niesamodzielnych rodziców - ojcem i matką - pod wskazanym adresem, zaś pracownik socjalny ocenił, że opieka sprawowana była w sposób należyty.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że w uzasadnieniu uchwały I OPS 2/22, skład siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał, że „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 możliwych interpretacyjnych" (pkt V uzasadnienia uchwały I OPS 2/22, ONSAiWSA 2023/1/2 s. 52). Następnie podniósł: „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." (pkt VI uzasadnienia uchwały I OPS 2/22, ONSAiWSA 2023/1/2 s. 56).

Skład przedstawiający zagadnienie prawne nie podzielił powyższej opinii podnosząc, że rezultat wykładni językowej art. 17 ust. 1 pkt 4, ust. 1a, ust. 5 pkt 2 lit. a w zw. z art. 16 ust. 1 i 2 pkt 3 u.s.r., prowadzi w kontrolowanej sprawie do absurdalnych z punktu widzenia społecznego konsekwencji, rażąco niesprawiedliwego rozstrzygnięcia i pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi (art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP), prowadząc do niesprawiedliwych i nieakceptowanych z uwagi na aksjologiczne założenia Konstytucji RP, rezultatów. Przeciwnie tej ocenie nie przemawia rezultat wykładni systemowej wewnętrznej - w tym aspekcie nie

rozważony w uchwale I OPS 2/22, ani przedstawiona w uzasadnieniu uchwały historia zmian legislacyjnych (pkt II, III.1, III.2, IV, IV.1, IV.2, VI uzasadnienia uchwały I OPS 2/22; ONSAiWSA 2023/1/2/s. 42-44, 44-46, 46-48, 49-51, 56). W istocie bowiem niektóre zmiany legislacyjne wprowadzane były z naruszeniem art. 2 Konstytucji RP (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5.12.2013 r. - Dz.U. z 2013 poz. 1557), którym Trybunał uznał art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r. poz. 1548) za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP; do dziś ustawodawca nie wykonał wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21.10.2014 r. K 38/13. Komunikat na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej; pismo Tomasza Wardacha Naczelnika Wydziału Świadczeń Rodzinnych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej [bez daty dziennej - uw. Składu przedstawiającego zagadnienie prawne] października 2020 r. nr DSR-IV.810.329.2020.GJ do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Białej Podlaskiej (art. 106 § 4 ppsa) oraz skutki kontroli Wojewody Pomorskiego wiosną 2018 r. w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Sopocie, nie stanowiły wykonania wyroku K 38/13. Ustawodawca realizował poszczególne wyroki jedynie w części (w uzasadnieniu uchwały I OPS 2/22 Naczelny Sąd Administracyjny ocenił, że „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 [zatem nie w pełni zgodne - uw. Składu przedstawiającego zagadnienie prawne] ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, który w takim rozwiązaniu upatrywał środka do zapewnienia systemowej spójności regulacji, jak też ze stanowiskiem wyrażanym ówczesnie w orzecznictwie” (pkt IV uzasadnienia uchwały I OPS 2/22; ONSAiWSA 2023/1/2/s. 47).

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że we współczesnej nauce i praktyce sądów, przeważa pogląd, zgodnie z którym wykładnię należy kontynuować przy wykorzystaniu wszystkich trzech grup dyrektyw interpretacyjnych, bez względu na stopień jasności rezultatu wykładni otrzymanego w wyniku zastosowania dyrektyw chronologicznie wcześniejszych (dyrektyw językowych, systemowych, funkcjonalnych; M. Peno, M. Zieliński, Koncepcja derywacyjna wykładni a wykładnia w orzecznictwie Izby Karnej i Izby Wojskowej Sądu Najwyższego, w: Zagadnienia prawa dowodowego, pod red. J. Godynia, M. Hudzika, L. K. Paprzyckiego,

Warszawa 2011, s. 120). Jednakowe rezultaty interpretacji otrzymane wg tych trzech typów dyrektyw niebywale wzmacniają uzyskany rezultat wykładni i taka sytuacja winna być typowa w każdym przypadku poprawnie przeprowadzonej legislacji. Różnice rezultatów wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej wymagają podjęcia decyzji o pierwszeństwie któregoś z nich (M. Zieliński, *Clara non sunt interpretanda - mity i rzeczywistość*, ZNSA 2012/6/18-21; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady - reguły - wskazówki*, Wolters Kluwer 2017, s. 212-213, uw. 432, 433, przypis 17, 18; wyrok NSA z 2.6.2017 r. I OSK 600/16, cbosa).

Powyższe stanowisko doktryny aprobuje orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wskazano, że w procesie wykładni prawa interpretatorowi nie wolno całkowicie ignorować wykładni systemowej lub funkcjonalnej poprzez ograniczenie się wyłącznie do wykładni językowej pojedynczego przepisu. 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. Jednym z najmocniejszych argumentów o poprawności interpretacji jest okoliczność, że wykładnia językowa, systemowa i funkcjonalna dają zgodny wynik (postanowienie SN z 26.4.2007 r. I KPZ 6/07, OSNKW 2007/5/37, Biuletyn SN 2007/5/18; postanowienie NSA z 9.4.2009 r. II FSK 1885/07; wyroki NSA z: 19.11.2008 r. II FSK 976/08; 2.2.2010 r. II FSK 1319/08; 2.3. 2010 r. II FSK 1553/08; oraz wypowiedzi doktryny: M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, [LexisNexis] Warszawa 2010, s. 291 i n. [uw. 527-530; Wolters Kluwer 2017, s. 255-257, uw. 528-531; uw. Składu przedstawiającego zagadnienie prawne], L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 74-83). Sąd podkreślił, że „jednakowe rezultaty interpretacji otrzymane wg tych trzech typów dyrektyw niebywale wzmacniają uzyskany rezultat wykładni i taka sytuacja winna być typowa w każdym przypadku poprawnie przeprowadzonej legislacji”, na co trafnie wskazuje Maciej Zieliński w ww. publikacjach nowszych, niż przywołane w uzasadnieniu uchwały I OPS 2/22 (ONSAiWSA 2023/1/2/s. 52-53), a ustawa o świadczeniach rodzinnych, mimo kolejnych nowelizacji, nie jest rezultatem poprawnej legislacji. Ustawa o świadczeniach rodzinnych doczekała się największej liczby wyroków Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzających naruszenie konkretnych wzorców kontroli zawartych w Konstytucji RP. Wykładnia w art. 17 ust. 1 pkt 3 u.ś.r. uwzględniająca zasady wyrażone w art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału.

Świadczenie pielęgnacyjne zastąpiło zasiłek stały przewidziany w ustawie o pomocy społecznej (wyroki Trybunału z: 18.7.2008 r. P 27/07, OTK-A 2008/6/107; 22.7.2008 r. P 41/07, OTK-A 2008/6/109, oceniające zgodność ówczesnych przepisów z ww. wzorcami kontroli). Nadal na rozpoznanie Trybunału Konstytucyjnego oczekują sprawy SK 22/22, SK 50/22; SK 87/22, SK 99/22, SK 73/24.

Skład poszerzony wskazał: „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 równoległe 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. [L. Garlicki,] M. Zubik, Warszawa 2016, art. 18, teza 4 [s. 490-491]). 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.” (pkt VII.3 uzasadnienia uchwały I OPS 2/22; ONSAiWSA 2023/1/2/s. 60-61).

Skład przedstawiający zagadnienie prawne podkreślił, że w realiach kontrolowanej sprawy, wykładnia prawa przyjęta w zaskarżonym wyroku skutkuje tym, że żaden z członków rodziny, wymagającej wsparcia świadczeniem pielęgnacyjnym nie uzyska koniecznego wsparcia - w szczególności córka podopiecznego i jego współmałżonki - mimo że to córka jest jedynym członkiem rodziny, na którym ciąży zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego obowiązek alimentacyjny, który realnie i prawidłowo opiekuje się obojgiem ciężko chorych rodziców i tylko ona może się rodzicami opiekować.

Brak jest przeszkód, aby art. 18 Konstytucji RP stanowił samoistną podstawę oceny konstytucyjności w konkretnej bądź abstrakcyjnej kontroli norm, bo unormowania ustawowe, które przekreślałyby istniejący system ochrony i opieki rodzinnych, można - tylko z tego powodu - uznawać za niezgodne z Konstytucją (zwłaszcza wyrok TK z 23.6.2008 r. P 18/06). W praktyce zdarzają się orzeczenia TK stwierdzające niezgodność z art. 18, zawsze przy równoległym stwierdzeniu niezgodności z innymi (innym) przepisami konstytucyjnymi (np. wyroki: K 8/03; K 16/04, P 18/06; wyrok z 22.7.2008 r. P 41/07; L. Garlicki - op. cit., s. 491, uw. 4 do art. 18). Z tej przyczyny art. 18 Konstytucji RP winien być uwzględniony przy wykładni art. 17 ust. 1 pkt 4, ust. 1a w zw. z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a i art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 u.ś.r.

W uzasadnieniu uchwały I OPS 2/22 Naczelny Sąd Administracyjny przywołał postanowienie z 25.05.2010 r., P 38/09 i postanowienie z 1.06.2010 r., S 1/10 (ONSAiWSA 2023/1/2/s. 45, 47), jednakże wyprowadził z obu tych postanowień inne wnioski, niżli wynikało to z intencji Trybunału Konstytucyjnego. Postanowieniem z 25 maja 2010 r. P 38/09 (OTK-A 2010/5/53), Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie na skutek pytania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy: „czy art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (j.t. Dz.U. z 2006 r. nr 139, poz. 992 ze zm.) 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, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji RP”. W uzasadnieniu postanowienia P 38/09 Trybunał przedstawił zmiany regulacji prawnej materii istotnej dla rozstrzygnięcia także

kontrolowanej sprawy i poddał analizie orzecznictwo organów administracji publicznej i sądów administracyjnych, orzekających tych sprawach, w okresie od 1.9.2005 r. do 1.6.2010 r.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. („Świadczenia pielęgnacyjne nie przysługują, jeżeli...2) osoba wymagająca opieki: a) pozostaje w związku małżeńskim,”) został wprowadzony do ustawy o świadczeniach 1 września 2005 r. przez art. 27 pkt 13 lit. b ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz.U. nr 86, poz. 732 ze zm.). Od dnia wejścia w życie (tj. od 1 września 2005 r.) art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. był wielokrotnie stosowany zarówno przez organy administracji, uprawnione do podejmowania decyzji w sprawie świadczenia pielęgnacyjnego, jak i sądy administracyjne.

Na tym pierwszym poziomie dominowała jego literalna (językowa) wykładnia, zgodnie z którą pozostawanie przez osobę wymagającą opieki w związku małżeńskim było - automatycznie i w każdym wypadku - traktowane jako podstawa odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Analiza orzeczeń opublikowanych w internetowej bazie orzecznictwa sądów administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) w okresie od wejścia w życie wyroku P 27/07 (tj. 31 lipca 2008 r.) do dnia 1 czerwca 2010 r. (wydania postanowienia S 1/10) prowadzi do wniosku, że zarówno wojewódzkie sądy administracyjne (dalej WSA), jak i Naczelny Sąd Administracyjny (dalej NSA) dokonywały wykładni art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. przede wszystkim na tle dwóch rodzajów stanów faktycznych: 1. świadczenia pielęgnacyjnego małżonkowi osoby niepełnosprawnej; 2. świadczenia pielęgnacyjnego dziecku w związku z opieką nad jednym z rodziców, przy czym jego oboje rodzice są osobami niepełnosprawnymi.

Sąd podkreślił, że w obu obszarach orzecznictwo jest zróżnicowane: stosunkowo rzadko sądy administracyjne opowiadały się za literalną (ściśle językową) wykładnią art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r., najczęściej jednak zwracały uwagę na konieczność przyznania pierwszeństwa jego wykładni systemowej, celowościowej i prokonstytucyjnej i orzekały uchylenie zaskarżonych decyzji. Proporcje między tymi rodzajami wykładni kształtują się w zbliżony sposób na tle obu rodzajów wymienionych wyżej sytuacji - wykładnia literalna stosowana jest średnio w co czwartym orzeczeniu.

Przy rozpatrywaniu skarg na decyzje w sprawie świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad małżonkiem wykładnię prokonstytucyjną zastosowano w jedenastu orzeczeniach (wyroki: WSA w Łodzi z 6.11.2008 r. II SA/Łd 814/08; WSA w Olsztynie z: 11.9.2009 r. II SA/OI 748/09 i 6.10.2009 r. II SA/OI 747/09; WSA w Bydgoszczy z 14.10.2009 r. II SA/Bd 718/09; WSA w Białymstoku z 20.10.2009 r. II SA/Bk 546/09; WSA w Poznaniu z 6.11.2009 r. II SA/Po 513/09; WSA w Rzeszowie z 16.12.2009 r. II SA/Rz 467/09; WSA w Szczecinie z 17.2.2010 r. II SA/Sz 947/09; WSA w Warszawie z: 4.3.2009 r. I SA/Wa 7/09; 10.3.2010 r. VIII SA/Wa 671/09 i NSA z 26.2.2009 r. I OSK 533/08), a literalną w trzech orzeczeniach (wyroki: WSA w Bydgoszczy z 18.2.2009 r. II SA/Bd 47/09; WSA w Lublinie z 12.2.2009 r. II SA/Lu 847/08; WSA w Opolu z 29.9.2009 r. II SA/Op 219/09). W sprawie świadczeń w związku z opieką nad ojcem lub matką, wykładnia prokonstytucyjna została zastosowana w sześciu orzeczeniach (wyroki WSA w Olsztynie z: 11.3.2009 r. II SA/OI 60/09; 11.3.2009 r. II SA/OI 61/09; 6.5.2009 r. II SA/OI 386/09; wyrok WSA w Krakowie z 22.3.2010 r. III SA/Kr 1236/09; NSA z 7.12.2009 r. I OSK 722/09 - oddalający skargę kasacyjną od powołanego wyroku II SA/OI 61/09; NSA z 7.12.2009 r. I OSK 723/09 - oddalający skargę kasacyjną od powołanego wyroku II SA/OI 60/09), a literalna w dwu (wyroki: WSA w Bydgoszczy z 19.8.2009 r. II SA/Bd 502/09; WSA w Krakowie z 4.11.2009 r. III SA/Kr 649/09 - nieprawomocny; wyroki niepublikowane, dostępne w internetowej bazie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; uzasadnienie postanowienia P 38/09).

Mając na uwadze prawomocne wyroki WSA w Olsztynie: II SA/OI 60/09, II SA/OI 61/09 i II SA/OI 386/09 i wyroki NSA: I OSK 722/09 i I OSK 723/09, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że istnieje utrwalona i względnie jednolita praktyka interpretacji art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. w sposób, który wychodzi naprzeciw wątpliwościom konstytucyjnym Sądu pytającego. We wskazanych orzeczeniach sądy administracyjne przyznawały bowiem pierwszeństwo wykładni celowościowej i systemowej tej regulacji przed jego wykładnią językową, uznając, że pozostawanie w związku małżeńskim przez osoby wymagające opieki nie powinno być uważane za przesłankę odmowy prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w wypadku, gdy oboje małżonkowie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, a osobą ubiegającą się o świadczenie jest ich dziecko. Analiza praktyki sądów administracyjnych, dokonana w postanowieniu P 38/09, prowadzi do wniosku, że możliwe jest nadanie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. w praktyce sądowej takiego

brzmienia, które nie prowadziłyby do wniosku o wewnętrzną sprzeczność ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zdaniem Trybunału, nic nie stoi na przeszkodzie, by metodologia ta została wykorzystana także w sprawie zawisłej przed pytającym Sądem. Nie jest w tym celu konieczne wydanie orzeczenia merytorycznego przez Trybunał (uzasadnienie postanowień: P 38/09 i S 1/10 Trybunału Konstytucyjnego).

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 (pkt IV.2 uzasadnienia uchwały I OPS 2/22; ONSAiWSA 2023/1/2/s. 50). Zdaniem Składu przedstawiającego zagadnienie prawne, kontrolowana sprawa (podobnie jak szereg innych) tym bardziej przemawia za preferowaną przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniach: P 38/09 i S 1/10 wykładnią prokonstytucyjną. Za takową opowiedział się także Prokurator Prokuratury Krajowej w piśmie z 19 sierpnia 2022 r. (pkt III uzasadnienia uchwały I OPS 2/22; ONSAiWSA 2023/1/2/s. 40/41).

Wykładnią zgodną z Konstytucją RP okazała się wykładnia systemowa, w której ratio legis przepisu odszukano przez odwołanie się do przepisów Konstytucji [...] Jeżeli sąd stosuje wykładnię zgodną z Konstytucją, to nie może w jej rezultacie odmówić zastosowania istniejącego przepisu ustawy, lecz modyfikuje jego znaczenie tak, by doprowadzić do jego zgodności z Konstytucją (M. Zirk-Sadowski, Wykładnia w prawie administracyjnym, System Prawa Administracyjnego. C.H. Beck, Instytut Nauk 2012 Prawnych PAN, Tom 4, s. 410-411, nb 215, 217).

Przełamanie rezultatu wykładni językowej jest powszechnie aprobowane przez doktrynę (M. Kondej, Przełamanie rezultatów wykładni językowej zgodnie z zasadą nadrzędności konstytucji, RPEiS 2019/3/s. 47-48). „[...] biorąc pod uwagę złożoność zjawisk społecznych, nie można oczekiwać, że ustawodawca przewidzi stanowiąc przepis, który ma charakter abstrakcyjny, wszystkie możliwe sytuacje, do których znajdzie on zastosowanie, i tak go doprecyzuje, by rozgraniczał on wszelkie możliwe stany faktyczne. To właśnie proces wykładni służyć powinien weryfikacji, czy zastosowanie normy do konkretnego przypadku daje oczekiwane rezultaty. Stąd [...], niekonstytucyjność rezultatów zastosowania konkretnego przepisu w danych okolicznościach, której z jednej strony nie da się wyeliminować przez wybór spośród oferowanych przez język tekstu prawnego alternatyw interpretacyjnych, a z drugiej - która nie odnosi się do szerszego katalogu przypadków, musi siłą rzeczy być korygowana w procesie stosowania prawa (jego wykładni) przez sądy, a nie w procesie derogacji. Uwzględnienie w procesie wykładni prawa wartości

konstytucyjnych jest więc [...] konieczne nie tylko w takim zakresie, w jakim pozwala na to językowe brzmienie tekstu aktu normatywnego, ale również w tych przypadkach, w których rozstrzygnięcie problemu na podstawie literalnie odczytywanego tekstu ustawy prowadziłoby do akceptacji rozstrzygnięcia niesłusznego, niezgodnego z aksjologią ustawodawcy implementowaną do systemu prawnego przez przepisy konstytucji. Możliwość odwołania się w procesie stosowania do wartości postrzegać należy jako swego rodzaju zawór bezpieczeństwa, umożliwiający przeciwdziałanie sytuacji, gdy literalne stosowane prawo staje się źródłem niesprawiedliwości (*summum ius, summa iniuria*)" (M. Kondej - op. cit., s. 44).

W piśmiennictwie podkreśla, że od jasnego i niebudzącego wątpliwości rezultatu wykładni językowej wolno odstąpić i oprzeć się na wykładni systemowej tylko wtedy, gdy przemawiają za tym ważne racje. Jedną z nich jest wówczas, gdy uzyskane znaczenie prowadzi do rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć lub pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi lub gdy prowadzi do konsekwencji absurdałnych z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego (L. Morawski, Wykładnia w orzecznictwie sądów, Komentarz, Toruń 2002 r., s. 10). Jedną z form wykładni systemowej jest wykładnia dokonywana z uwzględnieniem hierarchii norm prawnych (wykładnia systemowa pionowa), której wyrazem jest wykładnia prokonstytucyjna, uwzględniająca dorobek Trybunału Konstytucyjnego (uchwała NSA z 9.12.2013 r. I OPS 5/13, ONSAiWSA 2014/3/36 – „Bez wątpienia wpływ na kształtowanie rozwiązań prawnych dotyczących określenia uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego miało orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.”).

Ustawa o świadczeniach rodzinnych nie definiuje osób, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 - aż do 31.1.2023 r. bez zmian) obowiązek alimentacyjny (art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r.); nie definiuje osób, o których mowa w ust. 1 pkt 4, innych niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki (art. 17 ust. 1a in princ. u.ś.r.) ani nie określa alimentacji w dalszej kolejności. W tej materii ustawodawca odwołuje się do regulacji zawartych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym (w szczególności do art. 617 § 1 i 2, art. 128, art. 129 i art. 132 k.r.o.). Brak jest zatem podstaw by zawężyć stosowania Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w ten sposób, by uznać, że „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.” (pkt VII.2 uzasadnienia uchwały I OPS 2/22, ONSiWSA 2023/1/2, s. 59). Odwołanie się do art. 132 k.r.o. w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r. poz. 1548; druk sejmowy VII/724) nie ogranicza się wyłącznie do norm zawartych in principio art. 132 k.r.o., ale obejmuje także normy zawarte in fine tego przepisu. W doktrynie wskazuje się, że obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności powstaje z chwilą, gdy wskutek przyczyn w art. 132 k.r.o. uprawniony nie może w ogóle uzyskać albo nie może uzyskać na czas środków utrzymania od zobowiązanego w bliższej kolejności. Uzyskanie na czas potrzebnych środków utrzymania jest niemożliwe przede wszystkim wtedy, gdy nie jest znane miejsce pobytu zobowiązanego w dalszej kolejności. Posiłkowy obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności powstaje także wtedy, gdy jest znane miejsce pobytu zobowiązanego w bliższej kolejności, jego zaś poziom życia wskazuje na istnienie możliwości wywiązywania się z ciążącego na nim obowiązku alimentacyjnego, jednakże źródła jego dochodów są tak trudne do ustalenia, że egzekucja nie rokuje widoków powodzenia (K. Pietrzykowski w: Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz, C.H. Beck 2021, s. 1069-1072, nb 1, 3, 6, 12, 15, 16).

Istota opieki nad osobą niepełnosprawną nie dotyczy co do zasady dostarczania środków pieniężnych, a polega przede wszystkim na wykonywaniu stale i niezawodnie czynności opiekuńczych. Tylko art. 132 in medio i in fine k.r.o. przynosi odpowiedź na pytanie, kto jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi alimentowania w drodze czynności opiekuńczych.

Mimo, że ustawa o świadczeniach rodzinnych i Kodeks rodzinny i opiekuńczy są odrębnymi ustawami, to obie - w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia kontrolowanej sprawy - realizują wartości konstytucyjne wyrażone w art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP. Pomijanie powołanych wyżej przepisów k.r.o. uniemożliwia realizację aksjologii Konstytucji RP przy stosowaniu powołanych wyżej przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych.

W kontrolowanej sprawie to właśnie skarżąca stanowiła realne oparcie dla podopiecznego, a do śmierci matki, także współmałżonki podopiecznego.

Z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia zasadności złożonej skargi kasacyjnej, jak również dla jednolitości orzecznictwa sądownoadministracyjnego w tego rodzaju sprawach.

W piśmie procesowym z dnia 20 lutego 2025 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymał stanowisko i argumentację przedstawioną we wniosku o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego z dnia 6 kwietnia 2022 r., rozstrzygniętego uchwałą NSA z dnia 14 listopada 2022 r. sygn. akt I OPS 2/22. W konkluzji wskazał, że rygoryzm normy prawnej określonej w art.17 ust. 5 pkt 2 lit.a u.ś.r. widoczny w kontekście uchwały NSA z dnia 14 listopada 2022 r. (I OPS 2/22) powoduje, że osoby wskazane w art.17 ust.1 pkt 4 u.ś.r. pomimo faktycznego sprawowania opieki nad bliskim z niepełnosprawnością, muszą być uznawane za osoby niespełniające warunków ustawowych do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego.

W piśmie z dnia 26 lutego 2025 r. skarżąca [REDAKTURA] przyłączyła się do stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawionego w uzasadnieniu postanowienia z dnia 12 kwietnia 2024 r. w sprawie I OSK 903/23.

Natomiast prokurator Przemysław Słupiński delegowany do Prokuratury Krajowej zajął stanowisko w sprawie w piśmie z dnia 30 września 2025 r., przychylając się do stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawionego w uzasadnieniu postanowienia z dnia 12 kwietnia 2024 r., wnosząc o podjęcie uchwały o następującej treści: „Podstawy 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 dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 615, zm. poz. 1265, dalej „u.ś.r.”) stanowi wyłącznie legitymowanie się przez 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 niepodjęmowania 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 sytuacji, gdy współmałżonek osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r) nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale z przyczyn obiektywnych nie może sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia, zwłaszcza gdy współmałżonek osoby wymagającej opieki ukończył 75 lat (art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 u.ś.r.)”.

W uzasadnieniu swojego stanowiska prokurator przedstawił stanowisko prawne zawarte w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 14 listopada 2022 r. sygn. akt I OPS 2/22, a także stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w uzasadnieniu przedstawionego postanowienia z dnia 12 kwietnia 2024 r. w sprawie I OSK 903/23. Prokurator podkreślił, że w doktrynie prezentowane jest stanowisko, że od jasnego i niebudzącego wątpliwości rezultatu wykładni językowej wolno odstąpić i oprzeć się na wykładni systemowej tylko wtedy, gdy przemawiają za tym ważne racje. Jedną z nich jest wówczas, gdy uzyskane znaczenie prowadzi do rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć lub pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi lub gdy prowadzi do konsekwencji absurdalnych z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego (L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów, Komentarz*, Toruń

2002 r. s.10). W konkluzji wskazano, że należy się zgodzić ze składem Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawiającym zagadnienie do rozstrzygnięcia, iż mimo że ustawa o świadczeniach rodzinnych i Kodeks rodzinny i opiekuńczy są odrębnymi ustawami, to obie w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia kontrolowanej sprawy realizują wartości konstytucyjne wyrażone w art. 2, art.18, art.32 ust.1, art.71 ust.1 zd.2 Konstytucji RP.

Przed odniesieniem się do przedstawionego zagadnienia prawnego, zaznaczyć jeszcze należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 marca 2025 r. sygn. akt SK 22/22 orzekł: „Art. 17 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U z 2003r. poz. 390 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art.1 pkt 5 lit.a ustawy z dnia 7 grudnia 2012r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz.1548 ze zm.) i obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 43 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz.U. poz.1429, ze zm.), w części obejmującej słowa: „z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności” jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Wyrok ten do chwili obecnej nie został ogłoszony (opublikowany) w organie urzędowym, tj. w Dzienniku Ustaw, zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie zaś z art.190 ust. 3 Konstytucji RP orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. W powołanym wypadku Trybunał nie określił innego terminu utraty mocy obowiązującej. Powołany wyrok dotyczy zagadnienia prawnego, które jest irrelevantne z punktu widzenia zagadnienia prawnego rozstrzyganego przez Naczelną Sąd Administracyjny niniejszą uchwałą.

Z kolei w wyroku z dnia 8 lipca 2025 r. sygn. akt SK 33/23 Trybunał Konstytucyjny orzekł: „Art. 17 ust. 1 pkt 4 i ust. 1a pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2024r. poz.323, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r., w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, o której mowa w tym przepisie, sprawującej wyłączną opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny i w związku z tym rezygnującej z zatrudniania, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.”

Wyrok ten do chwili obecnej nie został ogłoszony (opublikowany) w dzienniku urzędowym, tj. Dzienniku Ustaw, zgodnie z art.190 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie zaś z art.190 ust. 3 Konstytucji RP orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Powołany wyrok dotyczy art. 17 ust. 1 pkt 4 i ust. 1a pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003r. o świadczeniach rodzinnych (tj. pkt 1 uchwały I OPS 2/22) natomiast przedmiotem zagadnienia prawnego przedstawionego w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2024 r. I OSK 903/23 jest art. 17 ust. 1 pkt 4 i art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a powołanej ustawy, w szczególności fundamentalne znaczenie ma wskazany art.17 ust.5 pkt 2 lit. a ustawy (tj. pkt 2 uchwały I OPS 2/22).

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje:

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 12 kwietnia 2024 r. sygn. akt I OSK 903/23, przedstawiając do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego opisane uprzednio zagadnienie prawne argumentował, że czyni to w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a., nie podzielając stanowiska zajętego przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale siedmiu sędziów z 14 listopada 2022r., I OPS 2/22. W sentencji powyższej uchwały stwierdzono, że: " 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.).

Podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego stosownego rozstrzygnięcia, wskutek przedstawienia powstałego zagadnienia

prawnego przez Naczelny Sąd Administracyjny, winno być poprzedzone ogólniejszymi rozważaniami odnośnie do dopuszczalności zastosowania trybu określonego w art. 269 § 1 p.p.s.a. i podjęcia w tym trybie ponownej uchwały, jak również jej treści.

Zgodnie z art. 269 § 1 p.p.s.a. „Jeżeli jakkolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Przepis art. 187 § 1 i 2 stosuje się odpowiednio. Z art. 269 § 2 p.p.s.a. wynika ponadto, że "W przypadkach, o których mowa w § 1, skład siedmiu sędziów, skład Izby lub pełny skład Naczelnego Sądu Administracyjnego podejmuje ponowną uchwałę. Przepisu art. 267 nie stosuje się".

Celem zastosowania tej procedury jest niejako "przełamanie" dotychczasowego stanowiska zajętego w podjętej uprzednio uchwale. Uruchomienie trybu określonego w art. 269 § 1 p.p.s.a. podejmowania "ponownej uchwały" wymaga zaistnienia takiego stanu, w którym w ocenie składu sądu administracyjnego zachodzi potrzeba odejścia od poglądu prawnego wyrażonego w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, ergo - w innym przypadku ów skład orzekający sądu administracyjnego naruszyłby przepis art. 269 § 1 p.p.s.a. oraz art. 187 § 2 p.p.s.a., z którego wynika, że uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego jest w danej sprawie wiążąca. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, mają charakter "ogólnie wiążący", który wynika z unormowania zawartego w art. 269 p.p.s.a., a co wyraża się w konieczności zainicjowania przez skład orzekający sądu administracyjnego określonego trybu postępowania w przypadku zamiaru odstąpienia od poglądu wyrażonego w uchwale.

Zaznaczyć należy, że sformułowanie „stanowisko zajęte w uchwale”, występujące w art. 269 § 1 p.p.s.a. należy rozumieć ściśle, obejmuje nim ono wykładnię zawartą w sentencji uchwały, oczywiście tylko w granicach uzasadnionych treścią wniosku lub postanowienia. Wykładania podana w sentencji uchwał, jednak wykraczająca poza te granice, jak również te poglądy prawne wyrażone w uzasadnieniu uchwały, które nie mają bezpośredniego związku z „zajętym stanowiskiem” są pozbawione mocy wiążącej. Pominięcie tych poglądów lub ich

niewwzględnienie nie „podlega” procedurze określonej w art. 269 § 1 p.p.s.a. Wystąpienie sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 269 § 1 p.p.s.a, wymaga uzasadnienia (art. 268 p.p.s.a.), które w szczególności powinno zawierać argumentację prawną wskazującą na potrzebę ponownego rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego. (Hauser Roman, Kabat Andrzej, Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych, PiP 2004/2/22-38).

Zainicjowanie przez skład orzekający trybu postępowania uregulowanego w art. 269 p.p.s.a. w przypadku zamiaru odstąpienia od dotychczasowego stanowiska wyrażonego w podjętej wcześniej uchwale wiąże się z koniecznością zachowania określonych wymogów dotyczących tożsamości zagadnienia będącego przedmiotem już podjętej uchwały z zagadnieniem przedstawianym do rozstrzygnięcia przez skład orzekający. W uchwale składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2020 r. sygn. akt II FPS 1/20 wskazano, że zwrot normatywny "przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia", o którym mowa w art. 269 § 1 p.p.s.a. należy odczytywać łącznie z poprzedzającym go zwrotem "nie podziela stanowiska zajętego w uchwale". Będzie to oznaczać, że każdy skład orzekający sądu administracyjnego, chcący skorzystać z procedury przewidzianej w art. 269 § 1 p.p.s.a. i przełamać wiążące w tej uchwale stanowisko, powinien być związany treścią pytania, które tą uchwałą wywołało. Odnosi się to zarówno do pytania zawartego we wniosku właściwego podmiotu w przypadku pytań abstrakcyjnych, bądź pytania zawartego w postanowieniu NSA w przypadku pytań konkretnych. Innymi słowy zadane pytanie przez sąd administracyjny w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a. powinno być tożsame (identyczne) z pytaniem, które wywołało przełamowaną uchwałą. Ta praktyka jest co do zasady stosowana jednolicie przez składy orzekające (zob. np. pytanie składu orzekającego w postanowieniu NSA z dnia 12 czerwca 2007 r., II OSK 886/06). W przeciwnym wypadku, zmiana treści poprzedzającego uchwałą pytania, mogłaby skutkować z jednej strony wyjściem poza ramy wiążącego w uchwale stanowiska, z drugiej zaś ominięciem procedury przewidzianej w art. 269 § 1 p.p.s.a. Tak sformułowane pytanie miałoby w istocie za podstawę art. 187 § 1 p.p.s.a., a nie art. 269 § 1 p.p.s.a., co w przypadku wojewódzkiego sądu administracyjnego jest niedopuszczalne, a w przypadku Naczelnego Sądu Administracyjnego pozostawałoby bez wpływu na moc wiążącą przełamywanej uchwały. Powyższe stanowisko wyrażone w powołanej uchwale II

FPS 1/20 należałoby uzupełnić o stwierdzenie, że wymóg tożsamości zadanego pytania przez sąd administracyjny z pytaniem, które wywołało przełamowaną uchwałę, dotyczy zarówno takiej sytuacji w której pytanie wykracza poza ramy wiążące w uchwale jak i sytuacji, w której pytanie nie obejmuje w całości ram wiążących w uchwale. W tym ostatnim przypadku mogłoby dojść do sytuacji, w której pytanie sądu administracyjnego nie mogłoby doprowadzić do przełamania stanowiska zawartego w uchwale, albowiem zakres przedmiotowy stanowiska zawartego w uchwale jest szerszy niż zakres przedmiotowy pytania. Stąd też, aby skład orzekający mógł skorzystać z procedury przewidzianej w art. 269 § 1 p.p.s.a. zagadnieniem fundamentalnym jest tożsamość pytania zawartego we wniosku z pytaniem, które wywołało uchwałę, a w konsekwencji z treścią uchwały, z którą nie zgadza się skład orzekający. W przypadku stwierdzenia braku tożsamości, o której mowa wyżej pojawia się drugie istotne zagadnienie dotyczące treści i formy prawnej w jakiej może nastąpić rozstrzygnięcie o złożonym wniosku. To zagadnienie i powstałe wątpliwości związane są z treścią art. 269 § 2 p.p.s.a. zgodnie z którym, w przypadkach, o których mowa w § 1, skład siedmiu sędziów, skład Izby lub pełny skład Naczelnego Sądu Administracyjnego podejmuje ponowną uchwałę. Przepisu art. 267 nie stosuje się (art. 267 stanowi, Naczelny Sąd Administracyjny może - w formie postanowienia - odmówić podjęcia uchwały, zwłaszcza gdy nie zachodzi potrzeba wyjaśnienia wątpliwości).

Wskazane wyżej zagadnienie, było przedmiotem rozważań w powoływanej już wcześniej uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2020 r., sygn. akt II FPS 1/20. W uzasadnieniu tej uchwały wskazano, że skoro z treści art. 269 § 2 p.p.s.a. wynika, że nie stosuje się w przepisu art. 267 p.p.s.a. oznacza to, iż Naczelny Sąd Administracyjny nie może podjąć w tym trybie postanowienia o odmowie udzielenia odpowiedzi, bowiem ustawodawca nie dopuszcza w tym względzie żadnych wyjątków, a postępowanie wdrożone na podstawie art. 269 § 1 p.p.s.a. zawsze musi zakończyć się podjęciem uchwały. Wyrażający te poglądy A. Kabat wywodził, że taka forma zakończenia tego postępowania będzie obowiązkowa także i wtedy, gdy stanowisko zajęte we wcześniejszej uchwale nie ma w danej sprawie zastosowania, a powodem uruchomienia rozważanej procedury było błędne przekonanie składu orzekającego sądu administracyjnego o istnieniu takiej możliwości (A. Kabat, Uchwały Naczelnego Sądu..., s. 128). Natomiast w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 1 lutego

2016 r., II FSK 5/15 wskazano - powołując się na opracowanie komentarzowe (por. A. Kabat w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz LEX, Warszawa 2013, teza 15 komentarza do art. 269, s. 837) - iż z uwagi na treść art. 269 § 2 in fine p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny nie może jednak odmówić podjęcia uchwały nawet wówczas, gdy kwestionowane stanowisko zajęte w uchwale nie ma zastosowania w danej sprawie. W piśmiennictwie wyrażono także pogląd odmienny, podnosząc, że zakaz odmowy podjęcia uchwały wynikający z art. 269 § 2 p.p.s.a. nie ma charakteru absolutnego, a jeżeli pytanie prawne kwestionujące wcześniejszą uchwałę zostało zadane w sprawie, w której ta uchwała nie może mieć zastosowania, dopuszczalna jest odmowa podjęcia ponownej uchwały (por. T. Burczyński, T. Nowak, Glosa do postanowienia NSA z dnia 19 czerwca 2013 r., II FSK 513/13, "Prawo i Podatki" 2013, nr 12, s. 25-28). Tego ostatniego poglądu w uchwale z dnia 21 września 2020r. sygn. akt II FPS 1/20 skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego nie podzielił, uznając, że wobec stanowczej regulacji zawartej w art. 269 § 2 p.p.s.a. nie można w tym przypadku odmówić podjęcia uchwały. Wskazano, że ustawodawca nie uregulował wprost treści rozstrzygnięcia, jakie powinno zapaść, gdy np. stanowisko zajęte we wcześniejszej uchwale nie ma w danej sprawie w ogóle zastosowania, pytanie w znaczny sposób odbiega od treści uchwały i zadanego na jego tle pytania, czy też nie spełnia innych warunków formalnych. Podzielić należy poglądy wyrażone w piśmiennictwie, że w przypadku, gdy powstałe zagadnienie prawne przedstawiono do rozstrzygnięcia, powołując się na regulację przewidzianą w art. 269 § 1 p.p.s.a., mimo iż nie zostały spełnione przesłanki uruchomienia tego trybu, skład poszerzony NSA powinien podjąć uchwałę o pozostawieniu przedstawionego zagadnienia prawnego bez rozpoznania (zob. A. Kabat, uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zagadnienia wybrane) - materiał na Konferencję sędziów NSA, Popowo 20-22 października 2003 r., Warszawa 2003, str. 99, A. Skoczyła, Działalność uchwałodawcza..., str. 206). Zwrot o "pozostawieniu przedstawionego zagadnienia prawnego bez rozpoznania", jakkolwiek nie wynika wprost z treści art. 269 p.p.s.a., to jednak w procedurach, w tym sądowoadministracyjnej, jest powszechnie stosowany w sytuacjach, gdy pismu nie można nadać prawidłowego biegu (por. art. 49 § 2 p.p.s.a., art. 257 p.p.s.a.). Użycie tego zwrotu w podjętej uchwale wskazuje więc na jej formalny, a nie merytoryczny

charakter. Analogiczne stanowisko zostało również wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 listopada 2020r. II OPS 6/19, w której między innymi odwołano się do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 21 września 2020r. II FPS 1/20 i wskazano, że w przypadku gdy powstałe zagadnienie prawne przedstawiono do rozstrzygnięcia, powołując się na regulację art. 269 p.p.s.a., pomimo, że nie zostały spełnione przesłanki uruchomienia tego trybu, skład poszerzony NSA powinien podjąć uchwałę o pozostawieniu przedstawionego zagadnienia prawnego bez rozpoznania.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów po rozpoznaniu zagadnienia prawnego przedstawionego w niniejszej sprawie w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2024r. sygn. akt I OSK 903/23 stwierdza, że zakres przedmiotowy uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2022 r. sygn. akt I OPS 2/22 nie jest tożsamy z zakresem przedmiotowym zagadnienia prawnego przedstawionego w powołanym postanowieniu.

Powołana uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2022 r. sygn. akt I OPS 2/22 składa się z dwóch następujących punktów:

„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.).”

Powołany wyżej pkt 1 uchwały I OPS 2/22 dotyczy możliwości nabycia świadczenia pielęgnacyjnego przez inne osoby niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki (art. 17 ust. 1a u.ś.r.), natomiast pkt 2 uchwały dotyczy możliwości nabycia świadczenia pielęgnacyjnego przez inną osobę niż

współmałżonek osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.). Natomiast przedstawione przez Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 12 kwietnia 2024 r., sygn. akt I OSK 903/23 do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne dotyczy pkt. 2 uchwały I OPS 2/22. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że we wniosku, który był podstawą podjętej uchwały I OPS 2/22 pytano o możliwość przyznania świadczenia pielęgnacyjnego 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. Natomiast uzasadniając przedstawione zagadnienie prawne w postanowieniu z dnia 12 kwietnia 2024 r., sygn. akt I OSK 903/23 Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, że zagadnienie to dotyczy pkt 2 uchwały, a więc możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie wskazanej w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. w sytuacji gdy współmałżonek osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.) nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale z przyczyn obiektywnych nie może sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia, zwłaszcza gdy współmałżonek osoby wymagającej opieki ukończył 75 lat (art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 u.ś.r.). Czyli uzasadniając przedstawione zagadnienie Naczelny Sąd Administracyjny odwołuje się nie tylko do przyczyn obiektywnych, które powodują, że sprawowanie opieki przez współmałżonka nie jest możliwe, ale wskazuje również na fakt ukończenia przez współmałżonka wieku 75 lat jako okoliczność, która powoduje, że sprawowanie tej opieki nie jest możliwe.

Przedstawione wyżej uwagi wskazują, że zakres przedmiotowy uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 14 listopada 2022 r., I OPS 2/22 jest szerszy niż zakres przedmiotowy zagadnienia prawnego przedstawionego przez Naczelny Sąd Administracyjny, czyli zachodzi brak tożsamości pomiędzy zakresem przedmiotowym uchwały, a pytaniem sformułowanym przez skład orzekający w trybie art. 269 p.p.s.a. Powyższa okoliczność powoduje, że potencjalne ponowne rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego nie mogłoby dorównać do odstąpienia w całości od poglądu wyrażonego w uchwale, albowiem pytanie dotyczy tylko pkt. 2 uchwały, a pkt 1 uchwały nie jest objęty pytaniem sformułowanym w tym trybie. Równocześnie należy zwrócić uwagę, że regulacja materialnoprawna i charakter zagadnienia prawnego,

które jest przedmiotem uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 14 listopada 2022 r. I OPS 2/22 powoduje, że rozstrzygnięcia zawarte w pkt. 1 i w pkt. 2 uchwały powinny być wzajemnie zgodne, a nie prowadzić do dodatkowych rozbieżności.

Podsumowując powyższe rozważania, skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdza, że przedstawione przez Naczelnny Sąd Administracyjny zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia, z powołaniem się na regulację przewidzianą w art. 269 § 1 p.p.s.a., nie spełnia przesłanek uruchomienia tego trybu.

Z tych względów i na podstawie art. 269 § 2 p.p.s.a. Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę o pozostawieniu przedstawionego zagadnienia prawnego bez rozpoznania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Inspektor Sądowy

Małgorzata Zientala