

UCHWAŁA

Dnia 6 października 2025 r.

Naczelnny 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 [REDACTED]

na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w [REDACTED]

z dnia 30 kwietnia 2024 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [REDACTED] z dnia 22 listopada 2024 r. [REDACTED]

„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 2023 r. poz. 390 ze zm., 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 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 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 zachodzą w stosunku do niego przesłanki uzasadniające przyznanie mu dodatku pielęgnacyjnego lub zasiłku pielęgnacyjnego, wskazujące, iż z przyczyn obiektywnych nie może sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia?”

podjął następującą uchwałę:

o pozostawieniu przedstawionego zagadnienia prawnego bez rozpoznania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Monika Szewczyk

sekretarz sądowy

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.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny [REDAKTURA] postanowieniem z dnia 2 października 2024 r., [REDAKTURA] 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., dalej: 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 390 ze zm., 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

pielęgniacyjnego 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 zachodzą w stosunku do niego przesłanki uzasadniające przyznanie mu dodatku pielęgnacyjnego lub zasiłku pielęgnacyjnego, wskazujące, iż z przyczyn obiektywnych nie może sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia?”.

Przedstawione zagadnienie prawne, zakwalifikowane przez skład orzekający Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [REDAKTOWANE] jako budzące poważne wątpliwości, wyłoniło się na tle następującego stanu faktycznego sprawy. Prezydent Miasta [REDAKTOWANE] decyzją z dnia 15 stycznia 2024 r. odmówił [REDAKTOWANE] przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawną w stopniu znacznym matką [REDAKTOWANE]. Jako podstawę prawną swojej decyzji organ wskazał art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm., dalej „k.p.a.”) oraz art. 17 ust. 1, ust. 1a, ust. 1b, ust. 5, art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 390 ze zm., dalej „u.ś.r.”). W uzasadnieniu Prezydent [REDAKTOWANE] wyjaśnił, że z wywiadu środowiskowego przeprowadzonego ze skarżącą wynika, że [REDAKTOWANE] mieszka wraz z mężem, który nie posiada orzeczenia o niepełnosprawności, ale z racji wieku [REDAKTOWANE] nie jest w stanie zajmować się żoną. Wnioskodawczyni [REDAKTOWANE] mieszka osobno i prowadzi osobne gospodarstwo domowe wraz z córką i mężem. [REDAKTOWANE] jest osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym. Wymaga pomocy innych osób w wielu czynnościach życiowych. Nie jest osobą leżącą, jednak po domu porusza się za pomocą wózka inwalidzkiego. Po wyjściu córki z mieszkania do swojego miejsca zamieszkania, [REDAKTOWANE] pomaga mąż, ale w znacznym ograniczeniu - podaje tylko posiłek, który wcześniej przygotowała córka. Strona

oświadczyła, że stan zdrowia matki uległ pogorszeniu i musiała zrezygnować z zatrudnienia, aby się nią zająć. W ocenie Prezydenta [REDAKTOWANE] strona nie spełnia ustawowych warunków do przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi na fakt, że niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała po ukończeniu przez nią 79 roku życia, jak i na fakt, że mąż [REDAKTOWANE] nie ma orzeczonego znacznego stopnia niepełnosprawności.

Decyzją z dnia 30 kwietnia 2024 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w [REDAKTOWANE] utrzymało w mocy decyzję Prezydenta [REDAKTOWANE]. 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. Uzasadniając odmowę przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, Kolegium powołało się wyłącznie na art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. i uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2022 r., sygn. akt I OPS 2/22. Kolegium stwierdziło, że skoro [REDAKTOWANE] pozostaje w związku małżeńskim, a jej małżonek nie posiadał do dnia 31 grudnia 2023 r. orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, to na podstawie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r., w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2023 r., stanowiło to negatywną przesłankę przyznania odwołującej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r.

W złożonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [REDAKTOWANE] skardze [REDAKTOWANE] zarzuciła naruszenie: 1) przepisów prawa procesowego, tj. art. 138 § 1 k.p.a., przez jego błędne zastosowanie i utrzymanie w mocy decyzji Prezydenta [REDAKTOWANE] w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, co miało wpływ na treść decyzji; art. 7, art. 77 i art. 80 k.p.a. poprzez dowolną, niewyczerpującą, niepodyktowaną wiedzą i doświadczeniem życiowym ocenę zebranego w sprawie materiału dowodowego poprzez przyjęcie, że [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] nie jest niepełnosprawny w stopniu znacznym, choć jego schorzenia oraz nawrót choroby [REDAKTOWANE] niespełna 25 dni przed wydaniem decyzji wskazują na

znaczny stopień niepełnosprawności; art. 107 § 3 k.p.a., poprzez niepełne wyjaśnienie w uzasadnieniu podstaw prawa materialnego, na którym organ się oparł wydając decyzję, co mogło mieć wpływ na treść decyzji, zwłaszcza sugerowanie o możliwości otrzymania innego świadczenia, podczas gdy do wniosków złożonych do dnia 31 grudnia stosuje się przepisy o świadczeniu pielęgnacyjnym; 2) przepisów prawa materialnego, tj. art. 17 ust. 1b u.ś.r. bez uwzględnienia treści wyroku TK z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13, oraz powołanie się przez organ I instancji de facto na uchylony przepis ustawy, co stanowi rażące naruszenie prawa; art. 17 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 5 pkt 2 u.ś.r., poprzez ich błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie przez przyjęcie, że [REDAKTOWANE] posiada orzeczoną niepełnosprawność, której początku nie da się ustalić, co miało wpływ na wynik sprawy w postaci odmowy przydzielenia świadczenia oraz stosowanie tego przepisu pomimo, że w dniu orzekania został on uchylony, a zgodnie z orzecznictwem administracji ma nakaz stosowania prawa obowiązującego w dniu orzekania, chyba że ustawa stanowi inaczej; art. 17 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. poprzez jego błędną wykładnię z uwagi na brak wszystkich dowodów w sprawie (brak kart chorób ujawnionych w toku postępowania) i przyjęcie, że [REDAKTOWANE] nie jest niepełnosprawny w stopniu znacznym, podczas gdy [REDAKTOWANE] oraz choroby [REDAKTOWANE] w wieku [REDAKTOWANE] lat kwalifikują go bezsprzecznie do znacznego stopnia niepełnosprawności.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 2 października 2024 r., przedstawiając do rozstrzygnięcia wskazane na wstępie zagadnienie prawne, Wojewódzki Sąd Administracyjny w [REDAKTOWANE] uznał, że wyjaśnienie tego zagadnienia ma zasadnicze znaczenie dla rozpoznania skargi.

Sąd zaznaczył, że rozpoznanie wywiedzionej w sprawie skargi wymagałoby zastosowania uchwały składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2022 r., sygn. I OPS 2/22, w której w pkt 2. 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). Sąd podkreślił, że na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz. U. z 2023 r., poz. 1429 ze zm.) przepis art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a

u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2023 r. znajdzie zastosowanie również w kontrolowanej sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w [REDAKTOWANO] wyjaśnił również, że w sprawie, w której wyłoniło się powołane wyżej zagadnienie prawne, ubiegająca się o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia w związku ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawną w stopniu znacznym matką pozostającą w związku małżeńskim, to rozstrzygnięcie zagadnienia dotyczącego generalnej dopuszczalności przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r. z tytułu opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim, której współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, stanowiło będzie zasadniczy aspekt sprawy, przesądzający o możliwych sposobach jej załatwienia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w [REDAKTOWANO] w składzie rozpoznającym sprawę powziął wątpliwość co do trafności stanowiska zajętego w pkt. 2 sentencji uchwały z dnia 14 listopada 2022 r., sygn. akt I OPS 2/22, w związku z tym zasła konieczność ponownego przedstawienia przedmiotowego zagadnienia prawnego składowi poszerzonemu do rozstrzygnięcia.

Sąd, odnosząc się do powyższej uchwały wskazał, iż została ona podjęta na podstawie art. 264 § 2 w zw. 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., dalej „p.p.s.a.”). Z uzasadnienia uchwały wynika, iż przesłanką jej podjęcia była stwierdzona rozbieżność w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego co do tego, pod jakim warunkiem osoby wymienione w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. oraz - co ma istotne znaczenie w niniejszej sprawie - 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. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż rozbieżność orzecznictwa dotyczyła dwóch kategorii przypadków, objętych regulacją art. 17 ust. 1a oraz art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. w ówczesnie obowiązującym brzmieniu. Dla udzielenia odpowiedzi przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego uznano za konieczne uwzględnienie zmian w stanie prawnym dotyczącym rozstrzyganych kwestii ze wskazaniem, iż powinno to nastąpić odrębnie dla każdego z przepisów.

Odnosząc się do znajdującej zastosowanie w niniejszej sprawie regulacji art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2023 r., Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że negatywna przesłanka nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w postaci pozostawania osoby wymagającej opieki w związku małżeńskim, została wprowadzona do ustawy z dnia 1 września 2005 r. na mocy art. 27 pkt 13 lit. b ustawy z 22 kwietnia 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 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 dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 722/09 i I OSK 723/09). Dalej Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że stan prawny w analizowanym zakresie uległ zmianie z dniem 14 października 2011 r., w wyniku nowelizacji przeprowadzonej na mocy art. 1 pkt 6 lit. b tiret trzecie ustawy z 19 sierpnia 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.

Podsumowując powyższe rozważania, w uchwale wskazano, iż 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w [REDAKTED] podkreślił, że bezwarunkowe pozbawienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego 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 było 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. Ustawodawca potwierdził zatem 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.

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

Dalej w uzasadnieniu uchwały wskazano, iż 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 wskazał, że nie kwestionuje 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.

Po dokonaniu, w uzasadnieniu uchwały, obszernej analizy szeregu przepisów różnych aktów prawnych, w tym Konstytucji RP, Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do wniosku, iż warunkiem przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobom wymienionym w art. 17 ust. pkt 4 u.s.r., jest legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

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

wymagającą. 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w [REDAKTOWANE] przedstawiający zagadnienie prawne nie podzielił powyższego stanowiska w zakresie, w jakim nie uwzględnia ono potrzeby dokonania wykładni systemowej art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r., z uwzględnieniem treści pominiętych w uzasadnieniu uchwały regulacji zawartych w art. 16 ust. 1 u.ś.r. oraz w art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1251 ze zm.).

Sąd zauważył, iż ustawodawca wprowadził w art. 16 ust. 1 u.ś.r. instytucję zasiłku pielęgnacyjnego, który przyznaje się w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Jednocześnie w ust. 2 tego artykułu prawodawca wskazał, że zasiłek pielęgnacyjny przysługuje: 1) niepełnosprawnemu dziecku; 2) osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16. roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności; 3) osobie, która ukończyła 75 lat. Zbliżoną regulację dotyczącą osób uprawnionych do emerytury lub renty zawierają przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, gdzie wskazano, iż dodatek pielęgnacyjny przysługuje osobie uprawnionej do emerytury lub renty, jeżeli osoba ta została uznana za całkowicie niezdolną do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyła 75 lat życia, z zastrzeżeniem ust. 4, to jest sytuacji, gdy osoba taka przebywa w zakładzie opiekuńczo-leczniczym lub w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym.

Skład przedstawiający zagadnienie prawne podkreślił, że na gruncie wskazanych wyżej regulacji wyraźnym jawi się, iż ustawodawca zarówno w u.ś.r. jak i innych ustawach, konsekwentnie uznaje kryterium zawansowanego wieku (ukończenia 75 lat) za skutkujące powstaniem stanu, w którym konieczne jest zapewnienie pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji, względnie za równorzędne z takim stanem i uzasadniające przyznanie każdej osobie, która ukończyła 75 lat, bez spełniania jakichkolwiek dodatkowych kryteriów, pomocy finansowej na pokrycie kosztów udzielanej takiej osobie przez inne podmioty pomocy w jej codziennym funkcjonowaniu.

W związku z powyższym, jako sprzeczna z zasadą racjonalności prawodawcy jawi się taka, ściśle językowa wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r., która prowadzi do sytuacji, w której osoba posiadająca prawo do zasiłku pielęgnacyjnego względnie dodatku pielęgnacyjnego, a więc uznawana przez ustawodawcę za wymagającą opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością, czy też ograniczoną zdolnością do samodzielnej egzystencji, jednocześnie miałyby sprawować faktyczną opiekę nad współmałżonkiem legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Nie bez znaczenia pozostaje, iż taka osoba - jako posiadająca już tylko z racji wieku prawo do zasiłku pielęgnacyjnego, względnie dodatku pielęgnacyjnego, nie ma samodzielnego interesu w uzyskaniu orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, a postępowanie w tym zakresie nie może się toczyć bez jej wniosku bądź zgody.

Powyższe powoduje, iż członek rodziny, który faktycznie zrezygnował z zatrudnienia ze względu na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym w stopniu znacznym wstępnym, jak i tenże wymagający opieki wstępny pozbawieni są jakiegokolwiek środka prawnego, za pomocą którego mogliby doprowadzić do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego w związku z faktycznie sprawowaną opieką i pomocą, której nie jest w stanie udzielić - ze względu na podeszły wiek - współmałżonek.

W ocenie składu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [REDAKTOWANE], przy wykładni art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. należałoby uwzględnić także przedstawione wyżej względy natury systemowej i użyte w nim sformułowanie „chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności” wyklądać w ten sposób, iż obejmuje ono również inne stany faktyczne uznane przez ustawodawcę za tożsame bądź zbliżone - co do skutków prawnych dotyczących bezpośrednio potencjalnego opiekuna, z legitymowaniem się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, a skutkujące uzyskaniem prawa do zasiłku pielęgnacyjnego lub dodatku pielęgnacyjnego, w szczególności takie jak ukończenie przez współmałżonka osoby wymagającej opieki 75 roku życia.

Z powyższych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w [REDAKTOWANE] uznał, że przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia zasadności złożonej skargi, jak również dla jednolitości orzecznictwa sądowoadministracyjnego 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 4 lutego 2025 r. skarżąca [REDAKTOWANO] przyłączyła się do stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [REDAKTOWANO] przedstawionego w uzasadnieniu postanowienia z dnia 22 listopada 2024 r. w sprawie II SA/Po 460/24.

Natomiast prokurator Przemysław Stupiński delegowany do Prokuratury Krajowej zajął stanowisko w sprawie w piśmie z dnia 30 września 2025 r. przychylając się do stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [REDAKTOWANO] przedstawionego w uzasadnieniu postanowienia z dnia 22 listopada 2024 r. w sprawie II SA/Po 460/24 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 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 2023 r. poz. 390, ze zm. dalej „u.ś.r”) nie 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 i 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

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, Wykładowia w orzecznictwie sądów, Komentarz, Toruń 2002 r. s.10). Dalej podniesiono, że odstąpienie od rezultatu wykładni językowej na rzecz innych rodzajów wykładni jest powszechnie aprobowane przez doktrynę (M. Kondej, Przełamanie rezultatów wykładni językowej zgodnie z zasadami nadrzędności konstytucji, RPEiS 2019/3/s.47-38).

12

Prokurator zwrócił również uwagę na uchwałę siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 kwietnia 2012 r., sygn. akt II FPS 3/11, w której 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.

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 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U z 2003 r. poz. 390 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art.1 pkt 5 lit.a ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. 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 2023r. 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 irrelewantne z punktu widzenia zagadnienia prawnego rozstrzyganego przez Naczelny 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 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2024 r. 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 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 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tj. pkt 1 uchwały I OPS 2/22) natomiast przedmiotem zagadnienia prawnego przedstawionego w postanowieniu Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w [REDAKTOWANO] z dnia 22 listopada 2024 r. w sprawie II SA/Po 460/24 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:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w [REDAKTOWANO] postanowieniem z dnia 22 listopada 2024 r. w sprawie [REDAKTOWANO] 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 dzieląc stanowiska zajętego przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale siedmiu sędziów z 14 listopada 2022 r., 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny w [REDAKTOWANE] 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

nieuwzględnienie 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). 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 2020 r. 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. Skoczylas, 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 2020 r., II OPS 6/19, w której między innymi odwołano się do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 21 września 2020 r., 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [REDAKTOWANE] z dnia 22 listopada 2024 r. w sprawie II SA/Po 460/24 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny w [REDAKTOWANE] postanowieniem z dnia 22 listopada 2024 r. sygn. akt II SA/Po 460/24 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 22 listopada 2024 r. [REDAKTOWANE] Wojewódzki Sąd Administracyjny w [REDAKTOWANE] odwołuje się do 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 zachodzą w stosunku do niego przesłanki uzasadniające przyznanie mu dodatku pielęgnacyjnego lub zasiłku pielęgnacyjnego, wskazujące iż z przyczyn obiektywnych nie może sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia. Czyli uzasadniając przedstawione zagadnienie Wojewódzki Sąd Administracyjny odwołuje się nie tylko do przyczyn obiektywnych, które powodują, że sprawowanie opieki przez współmałżonka nie jest możliwe, ale zachodzą w stosunku do niego przesłanki uzasadniające przyznanie mu dodatku pielęgnacyjnego lub zasiłku pielęgnacyjnego.

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 Wojewódzki Sąd Administracyjny w [REDAKTOWANE] 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny w [REDACTED] 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. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę o pozostawieniu przedstawionego zagadnienia prawnego bez rozpoznania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Monika Szewczyk

sekretarz sądowy