



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 21/06/2018

Adam Bodnar

III.7064.130.2018.JA

**Naczelnny Sąd Administracyjny  
I Wydział  
Izba Ogólnoadministracyjna  
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5  
00-011 Warszawa**

**Skarżąca:**

.....

reprezentowana przez:  
radcę prawnego Katarzynę Kucharczyk  
CMS Cameron McKenna Nabarro Olswang  
Pośniak i Sawicki Spółka Komandytowa  
ul. Emilii Plater 53  
00-113 Warszawa

**Organ administracji publicznej:**

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

.....

**PISMO PROCESOWE**

**RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Na podstawie art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm. - dalej p.p.s.a.), w związku z art. 14 pkt 6 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958 ze zm.) zgłaszam udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu ze skargi kasacyjnej M.K. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2017 r. oddalającego skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 19 kwietnia 2017 r., utrzymującą w mocy decyzję wydaną przez Prezydenta Miasta-

Centrum Świadczeń Socjalnych z dnia 20 lutego 2017 r. o odmowie przyznania prawa M.K. do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad synem.

Na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. zaskarżonemu wyrokowi zarzucam naruszenie prawa materialnego mającego wpływ na wynik sprawy poprzez:

1. błędną wykładnię art. 17 ust. 1 oraz art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1952 ze zm. - dalej u.o.ś.r.), polegającą na pominięciu prawnie uzasadnionych celów u.o.ś.r. oraz norm konstytucyjnych wyrażonych w art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP i przyjęciu, że okoliczność pobierania przez M.K. wcześniejszej emerytury z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem przyznanej na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz. U. Nr 28, poz. 149 ze zm. - dalej rozporządzenia RM z 1989 r.), stanowi kryterium negatywne do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, a w konsekwencji błędne uznanie, że sam fakt uzyskania i pobierania przez Skarżącą wcześniejszej emerytury ma przesądzające znaczenie dla oceny wniosku o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego,

2. naruszenie art. 69 Konstytucji RP w zw. z art. 28 ust. 1 i ust. 2 lit. c Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami sporządzonej w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 - dalej KPON), poprzez ich niezastosowanie i w konsekwencji uznanie, że Skarżąca nie spełnia przesłanek do przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opierając zaskarżone rozstrzygnięcie na stwierdzeniu, że nie przysługuje Skarżącej prawo do wnioskowanego świadczenia wobec uprawnienia do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki na dzieckiem z niepełnosprawnością.

Wskazując na powyższe, w oparciu o art. 188 p.p.s.a., wnoszę o:

1. uwzględnienie skargi kasacyjnej M.K. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2017 r. i uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2017 r., oraz uchylenie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 19 kwietnia 2017 r. oraz poprzedzającej ją decyzji Prezydenta Miasta - Centrum Świadczeń Socjalnych z dnia 20 lutego 2017 r.

## **UZASADNIENIE**

## I. STAN FAKTYCZNY

Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 22 września 2017 r. oddalił skargę M.K. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 19 kwietnia 2017 r. utrzymującą w mocy decyzję Prezydenta Miasta - Centrum Świadczeń Socjalnych z dnia 20 lutego 2017 r. o odmowie przyznania Skarżącej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad synem.

Z okoliczności sprawy wynika, po wydaniu przez Prezydenta Miasta - Centrum Świadczeń Socjalnych decyzji z dnia 20 lutego 2017 r. o odmowie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego M.K. wniosła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Decyzji zarzuciła niewyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy związanych z emeryturą Skarżącej oraz błędną i niekonstytucyjną wykładnię art. 17 ust. 1 i ust. 3 w zw. z ust. 3a i 3b oraz ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. Żądanie odwołania koncentrowało się na uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości i ustaleniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości różnicy pomiędzy wysokością świadczenia pielęgnacyjnego oraz wysokością wcześniejszej emerytury.

Po rozpoznaniu odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze nie znalazło podstaw do zmiany bądź uchylenia decyzji organu I instancji i utrzymało w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie. W uzasadnieniu decyzji z dnia 19 kwietnia 2017 r. organ odwoławczy wskazał, że M.K. sprawuje opiekę nad niepełnosprawnym synem i korzysta z wcześniejszej emerytury od 1995 r. na podstawie rozporządzenia RM z 1989 r., a okoliczność ta, w ocenie Kolegium, z uwagi na treść art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. stanowi negatywną przesłankę do nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Ponadto organ II instancji stwierdził, że Skarżąca mając ustalone uprawnienie do wcześniejszej emerytury nie spełnia ustawowych warunków do przyznania jej świadczenia pielęgnacyjnego, gdyż nie zrezygnowała z zatrudnienia, aby móc sprawować opiekę nad synem, lecz nie pozostawała w zatrudnieniu przebywając na emeryturze począwszy od lipca 1995 r., a posiadanie prawa do wcześniejszej emerytury spełnia tę samą funkcję i ma ten sam cel jak obecnie ustanowione w u.o.ś.r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

Ostateczna decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego została przez M.K. zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji w skardze podniesiono zarzuty:

- naruszenia prawa materialnego - art. 17 ust. 1, ust. 3 w zw. z ust. 3a i 3b oraz ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. w zw. z art. 32, art. 2, art. 30, art. 67, art. 69 i art. 71 ust. 1 oraz w zw. z art. 7 i art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, poprzez ich błędną i niekonstytucyjną wykładnię, a w konsekwencji błędne zastosowanie, z pominięciem celów ustawy oraz norm konstytucyjnych, co miało wpływ na wynik sprawy, albowiem uwzględnienie norm

konstytucyjnych przy wykładni ww. przepisów ustawy doprowadziłoby do wydania decyzji o ustaleniu prawa Skarżącej do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości równej różnicy pomiędzy obecnie obowiązującą wysokością świadczenia pielęgnacyjnego oraz wysokością wcześniejszej emerytury otrzymywanej przez Skarżącą;

- naruszenia prawa procesowego - art. 11 w zw. z art. 8 w zw. z art. 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.) poprzez lakoniczne, wybiórcze i jednostronne uzasadnienie swojego stanowiska przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, a tym samym niezrealizowanie zasady przekonywania i powiązanej z nią zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej, a także nienależyte uzasadnienie zaskarżonej decyzji, co miało istotny wpływ na wynik postępowania, polegający na niezafatwieniu sprawy zgodnie z podstawowymi zasadami postępowania administracyjnego, gwarantującymi należytą ochronę słusznych interesów Skarżącej.

W odpowiedzi na skargę Kolegium podtrzymało stanowisko wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji i wniosło o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 września 2017 r. stwierdził, że zaskarżona decyzja Kolegium z dnia 19 kwietnia 2017 r. i decyzja ją poprzedzająca odpowiadają prawu. W ocenie Sądu, organy obu instancji prawidłowo uznały, że w sprawie nie zostały spełnione przesłanki do przyznania Skarżącej świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad synem, a przeprowadzone w sprawie postępowanie było zgodne z zasadami określonymi w Kodeksie postępowania administracyjnego. Organy administracji publicznej w sposób wyczerpujący zebrały i rozpatrzyły materiał dowodowy wymagany dla rozstrzygnięcia sprawy oraz w należyty sposób uzasadniły zajęte stanowisko.

W uzasadnieniu orzeczenia Sąd podkreślił, iż treść art. 17 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. jest jasna na tyle, że nie wymaga żadnej wykładni, zgodnie z obowiązującą od wieków w systemie prawa zasadą: *clara non sunt interpretanda*. Skarżąca ma ustalone prawo do emerytury na podstawie rozporządzenia RM z 1989 r., co wobec jednoznacznie sformułowanych przez przepis art. 17 ust. 5 u.o.ś.r. negatywnych przesłanek wyklucza przyznanie Skarżącej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Nadto Sąd wskazał, iż nawet trudna sytuacja życiowa Skarżącej związana z opieką nad niepełnosprawnym synem nie może przemawiać za przyznaniem jej świadczenia pielęgnacyjnego, z uwagi na wyraźny zapis ustawy. W ocenie Sądu, nie można przyjmować założenia, że skoro Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny, a rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (art. 71 ust. 1 Konstytucji RP), to każdy wniosek o udzielenie pomocy rodzinie znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej powinien być zaspokojony. Państwo może

określać warunki udzielania pomocy rodzinom, w tym przesłanki odmowy udzielenia pomocy. Zróżnicowanie uprawnień do pomocy ze strony Państwa nie stanowi samo w sobie naruszenia zasady równości, o której mowa w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Cechą wspólną osób, które w oparciu o przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych mają otrzymywać wsparcie w postaci świadczenia pielęgnacyjnego jest to, że nie uzyskują one żadnych dochodów, decydując się na sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Konieczność sprawowania opieki musi zatem wiązać się z utratą uzyskiwanych przez Skarżącą dochodów, a to w niniejszej sprawie nie miało miejsca. Samo zróżnicowanie pobieranej emerytury (niezależnie od jej charakteru) i świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na jego wysokość nie oznacza naruszenia zasady równości. Nie można bowiem pominąć, że świadczenia emerytalne, oparte na zasadzie wzajemności są stabilne i silniej chronione niż świadczenia pielęgnacyjne. Co więcej, świadczenie emerytalne, choć niższe niż świadczenie pielęgnacyjne jest świadczeniem pewnym i stabilnym, odmiennie niż świadczenie pielęgnacyjne, stanowiące element systemu zabezpieczeń społecznych. Potwierdza to okoliczność, że w dotychczas funkcjonującym systemie zabezpieczeń społecznych nie doszło do wygaszenia decyzji emerytalnych, za to doszło do wygaszenia decyzji o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Skarżąca działając przez pełnomocnika zaskarżyła wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2017 r. opierając skargę kasacyjną na przesłance wynikającej z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. W ocenie autora skargi kasacyjnej wyrok wydany został z naruszeniem prawa materialnego poprzez błędną wykładnię ograniczoną tylko do warstwy językowej art. 17 ust. 1, ust. 3 w zw. z ust. 3a i 3b oraz ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. w zw. z art. 32, art. 2, art. 30, art. 67, art. 69 i art. 71 ust. 1 oraz w zw. z art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, a w konsekwencji błędne zastosowanie z pominięciem celów ustawy oraz norm konstytucyjnych oraz alternatywnie naruszenie prawa materialnego poprzez niezastosowanie art. 32, art. 2, art. 30, art. 67, art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz bezpodstawne zastosowanie art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. jako normy sprzecznej z Konstytucją RP.

## **II. STAN PRAWNY**

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego został wydany z naruszeniem prawa materialnego poprzez niezastosowanie art. 69 Konstytucji RP w zw. z art. 28 ust. 1 i ust. 2 lit. c KPN oraz błędną wykładnię art. 17 ust. 1 oraz art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. polegającą na pominięciu celów u.o.ś.r. oraz norm konstytucyjnych wynikających z art. 71 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP i przyjęciu, że fakt uzyskania i pobierania przez Skarżącą wcześniejszej emerytury ma przesądzające znaczenie dla negatywnej oceny

wniosku o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Sąd uznał bowiem, że skoro Skarżąca od lipca 1995 r. ma ustalone prawo do wcześniejszej emerytury w związku ze sprawowaniem opieki nad synem z niepełnosprawnością to nie może uzyskać prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

### **1. Błędne ograniczenie wykładni art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. do wykładni gramatycznej**

Trudno podzielić stanowisko wyrażone w zaskarżonym wyroku przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w zakresie interpretacji art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r., który to przepis stanowił w istocie materialnoprawną podstawę negatywnych dla M.K. rozstrzygnięć. Zgodnie z treścią art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny oraz organy obu instancji rozstrzygające w sprawie M.K. dokonując wykładni powołanej wyżej normy prawnej poprzestały na jej literalnym brzmieniu (wykładnia gramatyczna) przyjmując, że w stanie faktycznym rozpatrywanej sprawy może on znaleźć zastosowanie. Zdaniem Rzecznika brak jest podstaw prawnych dla zaakceptowania takiego stanowiska, a tym bardziej przyjętej wykładni przepisów u.o.ś.r.

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

Zastosowanie przez Sąd i organy rozstrzygające w sprawie wyłącznie wykładni

gramatycznej doprowadziło do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości jest rażąco niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne i niweczące ratio legis u.o.ś.r. Odstępstwo od sensu językowego przepisu było nie tylko prawem, ale wręcz obowiązkiem organów i Sądu (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2007 r., III CZP 8/2007, LEX nr 230973). Nie może zatem budzić wątpliwości, iż sytuacja prawna M.K. będąca przedmiotem zaskarżenia skargą kasacyjną uzasadniała konieczność kreatywnej interpretacji przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. i odstąpienia od jego literalnego sensu w celu zapewnienia zgodności wykładni przepisu z Konstytucją RP.

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

W konsekwencji, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wydane przez Sąd orzeczenie nie odpowiada prawu, gdyż zostało wydane z naruszeniem przepisów prawa materialnego. Sąd, a wcześniej organy administracji, dokonały nieprawidłowej wykładni przepisów u.o.ś.r., co miało wpływ na jej wynik. W sytuacjach bowiem, gdy ściśle literalne interpretowanie zapisu ustawowego prowadzi do zniekształcenia albo wypaczenia jego treści, obowiązkiem Sądu i organów stosujących prawo jest sięganie do innych sposobów wykładni. Organy i Sąd winny były zatem podjąć próbę zinterpretowania przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. odwołując się do aksjologicznej racjonalności ustawodawcy oraz kierując się systemowymi, celowościowymi, funkcjonalnymi i prokonstytucyjnymi regułami wykładni prawa (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2001 r., I KZP 22/01 OSNKW 2001, z. 11-12, poz. 86, a także A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński: Zarys teorii państwa i prawa, Warszawa 1992, s. 203 i nast.; L. Morawski: Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 1997, s. 151; J. Wróblewski: Sądowe stosowanie prawa, Warszawa 1972, s. 123 i nast.).

Analizując zastosowanie art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. w niniejszej sprawie nie można, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, abstrahować od wykładni zgodnej z Konstytucją RP. W niniejszej sprawie mamy bowiem do czynienia z przypadkiem, gdy wykładnia językowa art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. dokonana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny oraz organy administracji, której wynikiem jest uznanie, że świadczenie

pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem z niepełnosprawnością prowadzi do sprzeczności z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi wynikającymi z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

W niniejszej sprawie istotne jest, że zgodnie z oceną Trybunału Konstytucyjnego wyrażoną w wyroku z dnia 8 lipca 2014 r. (sygn. akt P 33/13) „rodzina, której członek został dotknięty niepełnosprawnością i wymaga opieki ze strony innego członka rodziny, zmuszonego z tego powodu do rezygnacji z zatrudnienia, potrzebuje szczególnej pomocy ze strony państwa”.

Świadczenia rodzinne należą do systemu zabezpieczenia społecznego, w którym ustrojodawca zdecydował się na pozostawienie ustawodawcy daleko idącej swobody regulacyjnej, jednak Trybunał wielokrotnie podkreślał, że „swoboda władzy ustawodawczej jest [...] ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez te zasady i przepisy wartości (...)” (orzeczenie TK z dnia 24 maja 1994 r. sygn. akt K 1/94). W wyroku z dnia 5 grudnia 2013 r. (sygn. akt K 27/13) Trybunał Konstytucyjny kolejny raz potwierdził, że ustawodawca ma co do zasady dużą swobodę regulacyjną stanowienia unormowań dotyczących polityki gospodarczej i społecznej, w tym określania rodzajów poszczególnych świadczeń oraz przesłanek ich przyznawania. Stwierdził wówczas, że to „na ustawodawcy ciąży także powinność przyjęcia rozwiązań optymalnych z punktu widzenia potrzeb obywateli, korzystnych dla nich w możliwe wysokim stopniu. Reguła ta intensyfikuje się w wypadku instytucji pomocy społecznej, które - inaczej niż świadczenia o charakterze ubezpieczeniowym - nie są oparte na zasadzie wzajemności, lecz stanowią formę redystrybucji dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa (taki charakter ma świadczenie pielęgnacyjne)”.

## **2. Pominięcie konstytucyjnej zasady równego traktowania**

W sprawie niniejszej za cechę istotną, pozwalającą wyróżnić kategorię podmiotów, do których odnosi się gwarancja równego traktowania wynikająca z art. 32 Konstytucji RP należy uznać bycie opiekunem osoby z niepełnosprawnością i niewykonywanie z tego względu pracy zarobkowej. Osoba mająca ustalone prawo wcześniejszej emerytury może podejmować pracę zarobkową, a emerytura może ulec zawieszeniu w sytuacji osiągnięcia określonych dochodów. Możliwość podjęcia zatrudnienia wskazuje na podobieństwo sytuacji opiekunów mających wprawdzie ustalone prawo do wcześniejszej emerytury lecz jednocześnie rezygnujących z podjęcia zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą z niepełnosprawnością, do sytuacji opiekunów, którzy ze względu na wiek i brak stażu ubezpieczeniowego nie mają przyznanego prawa do wcześniejszej emerytury, ale również



rezygnują z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad dzieckiem z niepełnosprawnością. Biorąc pod uwagę wysokość uzyskiwanego przez M.K. świadczenia - 854,00 zł oraz wysokość świadczenia pielęgnacyjnego - 1406,00 zł trudno nie dostrzec, że zróżnicowanie statusu prawnego matki przebywającej na wcześniejszej emeryturze przez brzmienie art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. prowadzi do drastycznego rozdźwięku pomiędzy przyznanym Jej a innym opiekunom dzieci z niepełnosprawnością wsparciem finansowym. Trudno taką różnicę racjonalnie uzasadnić.

Powyższe dowodzi, że samo ustalenie prawa do wcześniejszej emerytury (nierównoznaczne z prawem pobierania świadczenia) nie stanowi kryterium, które mogłoby być postrzegane jako relewantne dla zdywersyfikowania statusu prawnego opiekunów rezygnujących z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad dzieckiem z niepełnosprawnością. Ujawniona na tle niniejszej sprawy dysproporcja pomiędzy kwotami świadczeń, do których uprawnieni zostali opiekunowie znajdujący się w podobnej sytuacji wymuszonej na nich koniecznością troszczenia się o niepełnosprawne dzieci, jest pochodną modyfikacji, jakiej w ostatnich latach uległa instytucja świadczenia pielęgnacyjnego. Do 30 czerwca 2013 r. wynosiło ono 520,00 zł, zaś od 1 lipca 2013 r. - 620,00 zł. W okresie styczeń - czerwiec 2013 r. osobom pobierającym świadczenie pielęgnacyjne w wysokości 520,00 zł, które spełniały warunki określone w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz. U. Nr 219, poz. 1706), wypłacany był dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości 100,00 zł miesięcznie, a na skutek kolejnej nowelizacji u.o.ś.r. wynikającej z ustawy z dnia 24 kwietnia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 559) wysokość świadczenia pielęgnacyjnego ulega corocznej waloryzacji oraz okresowej weryfikacji. W okresie przejściowym od 1 maja 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. świadczenie pielęgnacyjne miesięcznie wynosiło 800,00 zł, natomiast w 2015 r. - 1200,00 zł, w 2016 r. - 1300,00 zł, od stycznia 2017 r. - 1406,00 zł, a od stycznia 2018 r. - 1477,00 zł.

Na tle sprawy M.K. wysokość jej wcześniejszej emerytury z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem z niepełnosprawnością i wysokość świadczenia pielęgnacyjnego innych opiekunów były zbliżone do roku 2014, a regulacja zawarta w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. nie różnicowała opiekunów w sposób istotny w wymiarze finansowym. Jednak od 2015 r. sytuacja ta uległa zmianie, co powoduje, że aktualnie pozbawienie osoby pobierającej wcześniejszą emeryturę prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości prawie dwukrotnie wyższej w sytuacji, gdy rezygnuje ona z zatrudnienia 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, musi

nasuwać poważne wątpliwości.

Zróznicowanie opiekunów znajdujących się w tożsamej relewantnie sytuacji, którzy zrezygnowali z pracy zarobkowej bądź jej nie podejmowali ze względu na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem polegające na wykluczeniu opiekunów - wcześniejszych emerytów z kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego nie ma charakteru proporcjonalnego. W wyroku z dnia 18 listopada 2014 r. (sygn. akt SK 7/11) Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „zasadniczym celem świadczenia pielęgnacyjnego jest częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku lub niepełnosprawnej osobie dorosłej (zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o świadczeniach, druk sejmowy nr 1555/IV kadencja). Podmiotem prawa do tego świadczenia jest osoba (zdolna do pracy), rezygnująca z zatrudnienia w celu sprawowania osobistej opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny której ma ono częściowo rekompensować utracony zarobek. Na kompensacyjną funkcję świadczenia pielęgnacyjnego wskazują także wypowiedzi przedstawicieli doktryny [...] oraz orzecznictwo sądów administracyjnych [...] W tym miejscu podkreślić należy, że niezależnie od kompensacyjnej funkcji świadczenia pielęgnacyjnego, jego beneficjentem jest cała rodzina, w szczególności zaś jej niepełnosprawny członek mający zapewnioną opiekę osoby najbliższej. [...] beneficjentem tego świadczenia jest cała rodzina, a realną korzyść odnosi z niego osoba niepełnosprawna, która ma w ten sposób zapewnioną możliwość stałej opieki bliskiej osoby i stałego z nią kontaktu. W istocie jest to świadczenie, które ma zabezpieczyć egzystencję osób niepełnosprawnych przez wspieranie tych, którzy opiekują się nimi”. Do podobnych wniosków doszedł Trybunał Konstytucyjny uzasadniając wyrok z dnia 21 października 2014 r. (sygn. akt K 38/13), gdzie stwierdził: „oba świadczenia - specjalny zasiłek opiekuńczy i świadczenie pielęgnacyjne odgrywają podobną rolę do wspomnianego wcześniej zasiłku pielęgnacyjnego (art. 16 ust. 1 u.o.ś.r.). Ich celem jest przyznanie wsparcia finansowego w związku z koniecznością ponoszenia zwiększonych wydatków na utrzymanie członka rodziny, znajdującego się w określonej sytuacji faktycznej. Konstrukcja świadczeń określonych w art. 16a ust. 1 i art. 17 ust. 1 u.o.ś.r. nawiązuje do faktu rezygnacji bądź braku podjęcia pracy zarobkowej przez opiekuna osoby niepełnosprawnej. Świadczenia te mają zatem częściowo uzupełniać dochód utracony przez opiekuna decydującego się sprawować osobiście stałą lub długotrwałą opiekę nad osobą najbliższą, niezdolną do samodzielnej egzystencji. Stanowią zatem swego rodzaju finansową rekompensatę związaną z wyjściem opiekuna osoby niepełnosprawnej z rynku pracy. Nie znaczy to jednak, że można te przysporzenia traktować wprost jako swoiste wynagrodzenie faktu niepodjęcia bądź rezygnacji z wykonywania pracy zarobkowej przez opiekuna. Specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne są świadczeniami przyznawanymi opiekunom osób niepełnosprawnych w związku z rezygnacją przez te

osoby z aktywności zawodowej. Są więc formą pomocy, która rekompensuje utracony zarobek opiekuna. Trzeba je jednak rozpatrywać również w odniesieniu do osoby wymagającej opieki, która staje się pośrednim beneficjentem tych świadczeń. Celem obu wspomnianych świadczeń opiekuńczych jest więc w ogólniejszym wymiarze - częściowe uzupełnienie środków finansowych rodziny, która ponosi dodatkowe koszty związane z opieką nad osobami najbliższymi”.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w świetle powyższych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w aspekcie szczególnie funkcji przypisanej świadczeniu pielęgnacyjnemu z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną całkowite wykluczenie możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez opiekuna uzyskującego dużo niższą wcześniejszą emeryturę przyznawaną także po rezygnacji z pracy z uwagi na niepełnosprawność dziecka, a tym samym pozbawienie pomocy rodziny, która obciążona jest dodatkowymi kosztami związanymi z opieką nad osobą z niepełnosprawnością oraz pozbawienie pomocy wymagającego opieki niepełnosprawnego członka rodziny, stanowi nieproporcjonalne różnicowanie w obrębie osób, które nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym krewnym. Sytuacja taka ma miejsce w sprawie M.K., a dokonana wykładnia art. 17 ust. 5 pkt. 1 lit. a u.o.ś.r. w oderwaniu od wartości konstytucyjnych wyrażonych w art. 71 ust. 1 i 32 ust. 1 Konstytucji RP nie może zyskać aprobaty.

Trybunał wielokrotnie podkreślał, iż „nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji RP gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Obowiązek ten musi być natomiast rozumiany jako nakaz urzeczywistnienia poprzez regulacje ustawowe treści prawa konstytucyjnego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniało istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa, które mogą w pewnym zakresie pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych. W tym właśnie sensie uzasadnione jest w pełni twierdzenie, że ochrona praw socjalnych, których w myśl art. 81 Konstytucji RP można dochodzić tylko w granicach określonych w ustawie, przejawiać się powinna w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które stanowią optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego. Nie ulega też żadnej wątpliwości, że bez względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą hamować dążenie do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb socjalnych, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa (wyroki TK z: dnia 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; dnia 11 grudnia 2006 r.,

sygn. SK 15/16, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170)” (wyrok TK z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. akt P 33/13).

W świetle powyższego, pamiętając o zasadzie niekumulacji świadczeń o podobnym charakterze - jak to miejsce w przypadku wcześniejszej emerytury z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem z niepełnosprawnością i świadczenia pielęgnacyjnego - Rzecznik wskazuje, iż realizacją tej zasady mającą jednocześnie oparcie w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP byłoby pomniejszenie wypłacanego świadczenia pielęgnacyjnego o wartość pobieranej wcześniejszej emerytury. Dokonana w ten sposób wykładnia art. 17 ust. 5 pkt. 1 lit. a u.o.ś.r. byłaby prokonstytucyjna.

Inne rozumienie i wykładanie art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. należy uznać za niezgodne z zasadami konstytucyjnymi, w tym zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Stan ten nie obejmuje samej zasady rozłączności podobnych świadczeń pomocowych kierowanych do rodziny z dzieckiem z niepełnosprawnością, ale odnosi się do sytuacji, gdy bezwzględna rozłączność dotyczy świadczeń znacząco różniących się od siebie wysokością z jednoczesnym brakiem możliwości wyboru korzystniejszego świadczenia. W praktyce osoba pobierająca wcześniejszą emeryturę rezygnująca z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem nie ma możliwości wyboru korzystniejszego świadczenia pielęgnacyjnego, które w swej konstrukcji i wysokości uwzględnia nie tylko podstawowe potrzeby bytowe świadczeniobiorcy, ale dodatkowo również koszty zaspokojenia elementarnych potrzeb osoby niezdolnej do samodzielnej egzystencji. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 listopada 2006 r. (sygn. akt P 23/05): „skoro członek najbliższej rodziny [...] wywiązuje się ze swych obowiązków - moralnych i prawnych - wobec ciężko chorego krewnego i wymaga to odeń rezygnacji z zarobkowania, to winien on w tych działaniach otrzymać odpowiednie wsparcie państwa”. Niezapewnienie takiego wsparcia skłania do konkluzji, że jest to sprzeczne m.in. z art. 2 oraz art. 71 Konstytucji RP w odniesieniu do art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r., który miał zastosowanie w sprawie M.K.

Na tle relacji art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. względem art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej istotna jest kwestia zasadności faworyzowania osób, które nie spełniają warunków koniecznych do nabycia wcześniejszej emerytury na podstawie rozporządzenia RM z 1989 r. z uwagi na brak stażu ubezpieczeniowego (kobieta co najmniej 20 lat i mężczyzna co najmniej 25 lat). W tym aspekcie po wprowadzeniu w 2003 r. do porządku prawnego u.o.ś.r., na mocy której ustala się prawo do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunowi dziecka z niepełnosprawnością bez konieczności wykazania stażu ubezpieczeniowego, sytuacja wcześniejszych emerytów od 2014 r. stała się szczególnie niekorzystna, gdyż wykluczeni z kręgu beneficjentów

świadczenia pielęgnacyjnego zmuszeni są zadowolić się niemal dwukrotnie niższym świadczeniem. Sytuacja taka nie może zyskać aprobaty w państwie prawa.

Nawet uwzględniając orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał, iż „prawo do zabezpieczenia społecznego traktować można jako zespół praw wzajemnie powiązanych, na które składają się w szczególności wzajemnie się uzupełniające prawo do ubezpieczenia społecznego (albo zaopatrzenia społecznego) i prawo do pomocy społecznej” oraz to, że „ustawodawca może rozstrzygnąć o wzajemnej relacji i dostępności obu form” (wyrok TK z dnia 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03), w ocenie Rzecznika nie jest zasadne przyjęcie, iż art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. realizuje powyższe w sposób racjonalny i odpowiadający specyfice regulowanych stosunków, nie naruszając istoty prawa rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej.

### **3. Pominięcie konstytucyjnego obowiązku uwzględnienia dobra rodziny**

Nie bez znaczenia w sprawie związanej z ustalaniem prawa M.K. do świadczenia pielęgnacyjnego jest stopień zapewnienia szczególnej pomocy ze strony państwa rodzinom, których członkami są wymagające intensywnej opieki osoby niepełnosprawne. W tym kontekście brać należy pod uwagę również obowiązek uwzględnienia dobra rodziny w polityce społecznej państwa wynikający z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „w pojęciu dobro rodziny zawiera się, zdaniem Trybunału, przede wszystkim jej trwałość, która tworzy podstawy poczucia bezpieczeństwa wszystkich jej członków, a zwłaszcza tych najsłabszych - dzieci, osób chorych lub niepełnosprawnych. Dobro rodziny tworzą silne i trwałe więzi - pozytywne relacje emocjonalne łączące jej członków, sprzyjające ich rozwojowi osobistemu i odczuciu szczęścia z powodu bliskości z innymi członkami rodziny” (wyrok TK z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11).

Niezaprzeczalnym celem u.o.ś.r. jest realizacja polityki społecznej i gospodarczej uwzględniającej dobro rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Każdy z zapisów znajdujących się w tym akcie prawnym musi pozostawać w zgodzie z jego funkcją. Wyłączenie z kręgu uprawnionych do uzyskania wsparcia opiekuna osoby z niepełnosprawnością tylko dlatego, że z przyczyn losowych i od niego niezależnych - ciężka choroba dziecka wymagająca stałej opieki rodzica, skorzystał z jedynej oferowanej mu w roku 1995 r. możliwości uzyskania jakiegokolwiek pomocy pozwalającej na zapewnienie egzystencji w postaci wcześniejszej emerytury dedykowanej tylko wybranej wyjątkowej grupie pracowników, pozostaje w sprzeczności z aksjologiczną racjonalnością ustawodawcy. Z domniemania racjonalności orzecznictwo i doktryna wyprowadzają cały szereg bardziej szczegółowych reguł, takich jak założenie, że prawodawca nie stanowi norm

sprzecznych, norm zawierających luki lub zbędnych, dąży do społecznie aprobowanych celów, liczy się z konsekwencjami empirycznymi podejmowanych decyzji. Niezasadne byłoby przeto przypisywanie racjonalnemu ustawodawcy, iż pozbawia ochrony rodziny wbrew zapisowi art. 18 Konstytucji RP, który nakazuje chronić rodzinę, bez uwzględnienia zapisu zawartego w art. 67 ust. 2 Konstytucji RP stanowiącego, iż obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego.

#### **4. Pominięcie konstytucyjnego obowiązku udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczeniu egzystencji**

Zapewnianie osobom niepełnosprawnym opieki najbliższych i zaspokajanie ich potrzeb emocjonalnych z jednoczesnym stworzeniem warunków materialnych umożliwiających zaspokojenie ich podstawowych potrzeb, w tym nauki i rehabilitacji, jest najlepszym sposobem realizacji przez władze publiczne wynikającego z art. 69 Konstytucji RP obowiązku udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczeniu egzystencji. Takie rozwiązanie jest również korzystne dla państwa, które zapewniając wsparcie materialne opiekunowi dziecka z niepełnosprawnością, nie musi organizować tejże opieki w innych formach zawsze zdecydowanie wyższych kosztowo. Na ten aspekt świadczenia pielęgnacyjnego zwrócił uwagę również Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że „celem regulacji konstytucyjnych odnoszących się do statusu rodziny jest nałożenie na państwo, a zwłaszcza na ustawodawcę, obowiązku podejmowania takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami [...] zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom opieki najbliższych i zaspokojenie ich potrzeb emocjonalnych, z jednoczesnym stworzeniem warunków materialnych umożliwiających zaspokojenie ich podstawowych potrzeb, w tym rehabilitacji i nauki, to jednocześnie najlepszy sposób realizacji przez władze publiczne wynikającego z art. 69 Konstytucji RP obowiązku udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, komunikacji społecznej, a niekiedy także przysposobienia do pracy. Swoistą korzyść z umożliwienia w takiej sytuacji rezygnacji z pracy drugiemu z rodziców odnosiłoby także państwo, bo zapewniając skuteczną pomoc finansową rodzicom (opiekunom) niepełnosprawnego dziecka, nie musi organizować tej opieki w innych formach. Gdyby rodzina oddała niepełnosprawne dziecko do publicznego zakładu opiekuńczego, to państwo wydawałoby na jego utrzymanie kilkakrotnie większe kwoty od tych, które mogą trafić w formie wsparcia materialnego dla rodzin.” Na marginesie warto wskazać, że ten aspekt świadczenia pielęgnacyjnego dostrzegają sądy administracyjne, które widzą w nim rekompensatę, swoiste wynagrodzenie przez państwo dla osób opiekujących się członkami rodziny (por. wyrok Wojewódzkiego

Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 7 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Sz 1291/11 i wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r. sygn. akt SK 7/11).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy nie może budzić wątpliwości, że Sąd stosując art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. winien dokonać wykładni wskazanej normy prawnej przez pryzmat konstytucyjnego obowiązku zapewnienia szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Inna interpretacja, w tym wykładnia literalna, co miało miejsce w sprawie niniejszej, zdaniem Rzecznika, pozostaje w oderwaniu od dobra rodziny, a nawet może prowadzić do osłabiania więzi między rodzicami i dziećmi, czym stwarza zagrożenie dla jedności rodzin wymagających szczególnej pomocy ze strony państwa.

## **5. Pominięcie wiążących Polskę przepisów KPON**

Z uwagi również na powyższe warto wskazać na zapisy Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r., ratyfikowanej przez Polskę 6 września 2012 r. Celem KPON jest ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności przez osoby z niepełnosprawnościami na równi ze wszystkimi innymi obywatelami. Z treści art. 28 ust. 1 i ust. 2 lit. c KPON wynika, że Państwa Strony uznają prawo osób niepełnosprawnych do odpowiednich warunków życia ich samych i ich rodzin, włączając w to odpowiednie wyżywienie, odzież i mieszkanie oraz prawo do stałego polepszania warunków życia, i podejmą odpowiednie kroki w celu zagwarantowania i popierania realizacji tych praw bez dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność (ust. 1). Państwa Strony uznają prawo osób niepełnosprawnych do ochrony socjalnej i do korzystania z tego prawa bez dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz podejmą odpowiednie kroki w celu zagwarantowania i popierania realizacji tego prawa, włączając środki w celu zapewniania osobom niepełnosprawnym i ich rodzinom, żyjącym w ubóstwie, dostępu do pomocy państwa w pokrywaniu wydatków związanych z niepełnosprawnością, w tym wydatków na odpowiednie szkolenia, poradnictwo, pomoc finansową i tymczasową opiekę dającą wytchnienie stałym opiekunom (ust. 2 lit. c). Przepis art. 17 u.o.ś.r. regulujący przyznawanie świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej pozostaje w ścisłym związku z realizacją przywołanych założeń Konwencji i winien być uwzględniany przy rozpoznawaniu wniosku M.K. o świadczenie pielęgnacyjne.

Nie może ująć uwadze, że to Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej - wszelkie inne źródła prawa powszechnie obowiązującego powinny być interpretowane w zgodzie z przepisami i zasadami w niej zawartymi, a także przy uwzględnieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Nie powinna zaistnieć sytuacja,

w której przy możliwości zastosowania interpretacji zgodnej z Konstytucją RP stosuje się inną wykładnię, nie do pogodzenia z zapisami ustawy zasadniczej. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd i organy rozstrzygające o prawie rodzica dziecka z niepełnosprawnością do świadczenia pielęgnacyjnego powinny dokonać prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych i procedować w oparciu o odpowiadające gwarancjom konstytucyjnym normy prawne.

## **6. Brak wzięcia pod uwagę wykładni historycznej**

Za powyższą interpretacją przemawia także ewolucja przesłanek umożliwiających na przestrzeni lat uzyskanie prawa świadczeń z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem z niepełnosprawnością. W myśl art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. z 1982 r. Nr 40, poz. 267 ze zm.) i rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz. U. z 1989 r. Nr 28, poz. 149) matce dziecka, która nie mogła lub nie może kontynuować zatrudnienia z powodu stanu zdrowia swojego dziecka, wymagającego - bez względu na wiek - jej stałej opieki oraz pielęgnacji lub pomocy w czynnościach samoobsługowych, przysługiwało prawo do wcześniejszej emerytury, jeżeli spełniała łącznie dwa warunki. Po pierwsze, musiała legitymować się okresem zatrudnienia wynoszącym co najmniej 20 lat. Po drugie, musiała sprawować osobistą opiekę nad dzieckiem, które zostało zaliczone do I grupy inwalidów, bez względu na przyczynę chorobową inwalidztwa, albo zostało zaliczone do II grupy inwalidów z powodu jednego ze stanów chorobowych wymienionych w § 1 ust. 3.

Po wprowadzeniu reformy w systemie ubezpieczeń społecznych, rekompensatą dla rodziców stały się przepisy ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64 poz. 414 ze zm. - zwłaszcza w brzmieniu nadanym ustawą emerytalną w art. 157 pkt 4, Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1118). Miało to związek z próbą usystematyzowania materii ubezpieczeniowej, przez pozostawienie w ustawie emerytalnej świadczeń stricte powiązanych z ryzykami ubezpieczeniowymi, których ochrona realizuje się w wyniku opłacania składek i spełnienia minimalnych wymogów ustawowych (emerytura po osiągnięciu określonego wieku). Natomiast świadczenia paraubezpieczeniowe (emerytura z tytułu opieki nad dziećmi bez względu na wiek rodzica) zostały przetransportowane do systemu pomocy społecznej - art. 31b ust. 7 ustawy o pomocy społecznej. Przedmiotowa kaskada dotyczyła osoby nie pozostającej w zatrudnieniu, opiekującej się dzieckiem, wymagającym ze strony innej osoby bezpośredniej, osobistej opieki i pielęgnacji lub systematycznego współdziałania w postępowaniu edukacyjnym, leczniczym lub rehabilitacyjnym, jeżeli dziecko jest uprawnione do zasiłku pielęgnacyjnego



(art. 27 ust. 1) oraz osoby, gdy opiekuje się pełnoletnim dzieckiem, jeżeli dziecko to jest uprawnione do zasiłku pielęgnacyjnego (art. 27 ust. 2). W obu przypadkach chodziło o osoby uprawnione do zasiłku stałego, który był powiązany z dochodem rodziny (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2017 r. sygn. akt II UK 620/16).

Przepisami u.o.ś.r. w miejsce zasiłku stałego wprowadzono aktualne świadczenie pielęgnacyjne.

Należy zauważyć, że wcześniejsza emerytura przyznawana na mocy rozporządzenia RM z 1989 r. w swym charakterze nie odpowiada emeryturze jako świadczeniu określonymu przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383 ze zm.). Mimo, że świadczenie pielęgnacyjne zostało wprowadzone do porządku prawnego od dnia 1 maja 2004 r. to jest w czasie obowiązywania powołanej wyżej ustawy emerytalnej, ustawodawca określając w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. negatywne przesłanki uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego nie wskazał wcześniejszej emerytury, a posłużył się pojęciem emerytura.

Patrząc systemowo na całokształt sprawy M.K., Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, że odmowa przyznania Skarżącej uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego została dokonana na skutek błędnej wykładni art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r., gdyż przy rozstrzygnięciu pominięto prawnie uzasadnione cele ustawy oraz zasady konstytucyjne i zapisy KPON. Należyta interpretacja aktu normatywnego polegająca na odczytaniu zeń właściwego i zgodnego z intencjami prawodawcy sensu, wymagała od Sądu i organów rozstrzygających zastosowania metod wykładni zmierzających do ustalenia celu, w jakim wydano dane przepisy, i tłumaczących ich sens w świetle tego celu. Odstąpienie od ścisłej wykładni językowej i posłużenie się inną metodą wykładni w niniejszej sprawie było nieodzwonne, a brak aktywności w tej mierze doprowadził do rażąco niesprawiedliwego rozstrzygnięcia poprzez zastosowanie prawa materialnego w sposób zakłócający ratio systemu zabezpieczenia społecznego.

W konsekwencji - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2017 r. narusza przepisy art. 17 ust. 1 oraz 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. co uzasadnia wnioski o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i merytoryczne rozpoznanie skargi kasacyjnej przez Naczelny Sąd Administracyjny (art. 188 p.p.s.a.).

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

W załączeniu trzy odpisy pisma procesowego