

Adrianna Szczechowicz-Raś

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska

e-mail: adrianna.szczechowicz@uwm.edu.pl

ORCID: 0000-0001-6598-2103

MOŻLIWOŚĆ WYBORU MIĘDZY ŚWIADCZENIEM PIELĘGNACYJNYM A SPECJALNYM ZASIŁKIEM OPIEKUŃCZYM – PROBLEMY PRAKTYCZNE

THE POSSIBILITY OF CHOOSING BETWEEN A NURSING BENEFIT AND A SPECIAL CARE ALLOWANCE: PRACTICAL PROBLEMS

Abstract

The article analyzes the provisions of law and jurisprudence in the aspect of the possibility for the beneficiary to choose a nursing benefit when a special care allowance has already been granted by an earlier decision. The main objective of the article is to indicate the interpretation of the provision used in the previous practice by the authorities and the current problems presented in the jurisprudence of administrative courts that affect the statutory right of a party to choose a benefit. In the author's opinion, the legislator does not take into account the changing economic and social situation in the adopted legal solutions, which is controversial in practice. The lack of legislative initiative in this regard leaves the judiciary with the problem of non-compliance with the provisions. Administrative courts are forced to correct structural imperfections of the social security system in terms of support for carers of people with disabilities, which should not take place in a democratic state, as it is the sole role of the legislator.

KEYWORDS

social assistance, disabled person, care benefits, nursing benefit

SŁOWA KLUCZOWE

pomoc społeczna, osoba niepełnosprawna, świadczenia opiekuńcze, świadczenie pielęgnacyjne

1. WPROWADZENIE

Dotychczasowy katalog świadczeń opiekuńczych w ramach systemu świadczeń rodzinnych obejmuje: zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne oraz – począwszy od dnia 1 stycznia 2013 r. – specjalny zasiłek opiekuńczy¹. Ich celem jest częściowe pokrycie wydatków związanych z opieką lub pielęgnacją starszego albo niepełnosprawnego członka rodziny². Zasiłek pielęgnacyjny przysługuje osobie wymagającej opieki, specjalny zasiłek opiekuńczy i świadczenie pielęgnacyjne zaś – opiekunowi osoby niepełnosprawnej z tytułu rezygnacji z zatrudnienia w związku z koniecznością stałej i długotrwałej opieki nad osobą niepełnosprawną. Zarówno specjalny zasiłek opiekuńczy, jak i świadczenie pielęgnacyjne mają rekompensować osobom sprawującym opiekę brak możliwości aktywizacji zawodowej ze względu na sprawowanie opieki nad osobą wymagającą szczególnej troski³. Natomiast w przeciwieństwie do świadczenia pielęgnacyjnego przyznanie specjalnego zasiłku opiekuńczego zależy od spełnienia kryterium dochodowego oraz przysługuje on niezależnie od wieku powstania niepełnosprawności u osoby, nad którą jest sprawowana opieka⁴.

Może się zdarzyć, że opiekun spełnia pozytywne przesłanki przyznania obu tych świadczeń, nie ma jednak możliwości pobierania ich jednocześnie. Na pod-

¹ Specjalny zasiłek opiekuńczy jest świadczeniem wprowadzonym do ustawy o świadczeniach rodzinnych przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw zmieniającej tę ustawę z dniem 1 stycznia 2013 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1548).

² I. Sierpowska, *Kryteria ustalania uprawnień do świadczeń rodzinnych*, „Monitor Prawa Pracy” 2004, nr 6, s. 164.

³ M. Lewandowicz-Machnikowska, *Zbieg prawa do świadczeń opiekuńczych i świadczeń z ubezpieczenia społecznego – uwagi de lege ferenda*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2019, nr 117, s. 37–38.

⁴ H. Pławucka, *Świadczenie pielęgnacyjne*, (w:) R. Babińska-Górecka, A. Przybyłowicz, K. Stopka, A. Tomanek (red.), *Prawo pracy i prawo socjalne. Terażniejszość i przyszłość. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Herbertowi Szurgaczowi*, Wrocław 2021, s. 333.

stawie art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych⁵ uprawniony ma prawo wyboru korzystniejszego świadczenia także wtedy, gdy jedno z nich jest już przyznane decyzją wcześniejszą. W omawianym przepisie ustawodawca użył zwrotu „zbieg uprawnień”, który należy rozumieć jako sytuację, w której dana osoba obiektywnie spełnia przesłanki do otrzymania co najmniej dwóch świadczeń, jak również sytuację, gdy ma już ustalone – na mocy ostatecznej decyzji administracyjnej – prawo do otrzymania jednego ze świadczeń wymienionych w tym przepisie i spełnia jednocześnie przesłanki otrzymania innego świadczenia⁶.

Wydany przez Trybunał Konstytucyjny wyrok z dnia 21 października 2014 r., K 38/13, spowodował wpływ wniosków o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom osoby niepełnosprawnej, którym przyznano decyzją wcześniejszą specjalny zasiłek opiekuńczy. Przyczyną tego stanu rzeczy jest znacząca różnica wysokości świadczeń. Wysokość specjalnego zasiłku opiekuńczego od dnia 1 listopada 2021 r. wynosi 620 zł miesięcznie⁷, natomiast wysokość świadczenia pielęgnacyjnego od dnia 1 stycznia 2023 r. wynosi 2458 zł miesięcznie⁸.

Niniejszy tekst służy przedstawieniu analizy przepisów prawa oraz orzecznictwa w aspekcie możliwości wyboru przez uprawnionego świadczenia pielęgnacyjnego wówczas, gdy specjalny zasiłek opiekuńczy został już przyznany wcześniejszą decyzją. Za główny cel artykułu przyjęto wskazanie stosowanej w dotychczasowej praktyce wykładni przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.ś.r. oraz prezentowanych w orzecznictwie sądów administracyjnych aktualnych problemów wpływających na ustawowe prawo strony do wyboru świadczenia.

2. SKUTKI ZMIANY ZAKRESU ZASTOSOWANIA PRZEPISU ART. 17 UST. 1B U.Ś.R. ZE WZGLĘDU NA JEGO CZĘŚCIOWĄ NIEKONSTYTUCYJNOŚĆ W PRAKTYCE ORZECZNICZEJ

Przy rozważaniu wskazanych kwestii konieczne jest odniesienie się do skutków płynących z wyroku z dnia 21 października 2014 r., K 38/13, w którym Try-

⁵ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 390), dalej: u.ś.r.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 27 maja 2021 r., II SA/Lu 43/21, LEX nr 3192475; W. Maciejko, (w:) W. Maciejko (red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Legalis/el. 2019, komentarz do art. 27.

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2021 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny i specjalny zasiłek opiekuńczy, wysokości świadczeń rodzinnych oraz wysokości zasiłku dla opiekuna (Dz.Urz. poz. 1481).

⁸ Obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 1 listopada 2022 r. w sprawie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego w roku 2023 (M.P. poz. 1070).

bunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 1b u.ś.r.⁹ w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że: „Skutkiem wejścia w życie niniejszego wyroku nie jest ani uchylenie art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, ani uchylenie decyzji przyznających świadczenia, ani wykreowanie «prawa» do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa. Trybunał Konstytucyjny orzekł ostatecznie o niekonstytucyjności jedynie części normy wynikającej z art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Poprawienie stanu prawnego w tym zakresie należy wyłącznie do ustawodawcy, który – biorąc pod uwagę skutki społeczne rozstrzygnięć podejmowanych w badanej materii – powinien tego dokonać bez zbędnej zwłoki”¹⁰.

Mimo upływu prawie 8 lat od ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie zostały skutecznie podjęte działania legislacyjne w zakresie wprowadzenia zmian zakwestionowanej normy prawnej. Z tego względu praktyce zdarza się, że organy administracji wydają decyzję odmowną w przedmiocie przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym ze względu na niespełnienie kryteriów wiekowych określonych w art. 17 ust. 1b u.ś.r. Organy administracji przedstawiają pogląd, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. nie zmienił sytuacji prawnej osób opiekujących się dorosłymi niepełnosprawnymi, których niepełnosprawność powstała po upływie okresów wskazanych w art. 17 ust. 1b u.ś.r. Natomiast sądy administracyjne rozpoznające skargi prezentują stanowisko, że organy, rozpoznając wniosek o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego złożony przez opiekuna dorosłej osoby niepełnosprawnej, w obecnym stanie prawnym (dopóki w tej materii nie zostaną wprowadzone nowe rozwiązania ustawowe) mają obowiązek zbadać, czy wnioskodawca spełnia warunki do przyznania tego świadczenia określone w art. 17 u.ś.r., z wyłączeniem tej części tego przepisu, która z dniem 23 października 2014 r. została ostatecznie uznana za niekonstytucyjną, tj. w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią

⁹ Art. 17 ust. 1b u.ś.r.: „Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała: 1) nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub 2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia”.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., K 38/13, LEX nr 1523271.

wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności¹¹.

Jak słusznie podkreśla się zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie, ustawodawca jest związany wyrokami Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającymi stany niezgodności z Konstytucją RP. Brak jego reakcji nie oznacza, że stan niekonstytucyjności przestaje istnieć¹². Przedmiotowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest tzw. wyrokiem zakresowym, czyli takim, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdza zgodność albo niezgodność z Konstytucją przepisu prawnego w określonym (podmiotowym, przedmiotowym lub czasowym) zakresie jego zastosowania. W konsekwencji atrybut konstytucyjności albo niekonstytucyjności nie jest przypisywany całemu aktowi prawnemu albo jego jednostce redakcyjnej (przepisowi), lecz jego fragmentowi, a ściślej rzecz biorąc – jakiejś normie (normom) wywiedzionej z tego przepisu. Wyrok zakresowy rozstrzyga o przepisie, którego rozumienie nie jest sporne, lecz zarzut niekonstytucyjności odnosi się do wyraźnego zakresu zastosowania tego przepisu¹³.

Z poczynionych rozważań wynika, że skutkiem przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest zakresowe wyeliminowanie ograniczeń o charakterze podmiotowym, dotyczącym wieku powstania niepełnosprawności podopiecznych, niepowodujących dysfunkcjonalności ustawy, gdyż możliwe jest odnalezienie w treści art. 17 ustawy i przepisów z nim skorelowanych wszystkich elementów podmiotowych, przedmiotowych i czasowych koniecznych do zrekonstruowania normy (norm) prawnej określającej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego¹⁴.

¹¹ Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku: z dnia 5 listopada 2020 r., III SA/Gd 879/20, LEX nr 3080737; z dnia 9 lipca 2020 r., III SA/Gd 473/20, LEX nr 3033763; z dnia 16 lipca 2020 r., III SA/Gd 511/20, LEX nr 3033844; z dnia 1 października 2020 r., III SA/Gd 749/20, LEX nr 3075563; z dnia 2 sierpnia 2018 r., III SA/Gd 413/18, LEX nr 2529814; z dnia 21 listopada 2019 r., III SA/Gd 636/19, LEX nr 2757077; z dnia 8 października 2020 r., III SA/Gd 478/20, LEX nr 3071422; z dnia 10 listopada 2020 r., III SA/Gd 645/20, LEX nr 3076946; z dnia 11 marca 2021 r., III SA/Gd 1202/20, LEX nr 3195383; z dnia 6 lutego 2020 r., III SA/Gd 742/19, LEX nr 2783957; z dnia 21 stycznia 2021 r., III SA/Gd 754/20, LEX nr 3112784; z dnia 9 maja 2019 r., III SA/Gd 184/19, LEX nr 2671296; z dnia 3 grudnia 2020 r., III SA/Gd 947/20, LEX nr 3089536; z dnia 12 sierpnia 2020 r., III SA/Gd 517/20, LEX nr 3058311; z dnia 14 listopada 2019 r., III SA/Gd 637/19, LEX nr 2744374; z dnia 28 maja 2020 r., III SA/Gd 197/20, LEX nr 3012112.

¹² R. Hauser, J. Trzciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 108–109; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 5 września 2017 r., I OSK 2370/16, LEX nr 2397150; z dnia 5 grudnia 2017 r., I OSK 1079/17, LEX nr 2426244.

¹³ M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 104; R. Kopania, (w:) R. Kopania (red.), *Świadczenia rodzinne. Świadczenia dla opiekunów. Komentarz*, Legalis/el. 2017, komentarz do art. 17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 3 grudnia 2020 r., II SA/Sz 683/20, LEX nr 3109579.

¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 1 czerwca 2015 r., II SA/Bd 366/15, LEX nr 1751878.

W takim przypadku – przy braku reakcji prawodawcy – organy administracji, rozstrzygając sprawy w przedmiocie świadczenia pielęgnacyjnego, zgodnie z art. 6 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵ mają uprawnienie do działania jedynie na mocy obowiązujących przepisów, przede wszystkim zgodnie z Konstytucją RP, a w razie wątpliwości co do jej zgodności – z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w tym odnośnie do zakresu, w jakim art. 17 u.ś.r. został uznany za niekonstytucyjny, poczynszy od dnia 23 października 2014 r. na mocy wyroku w sprawie K 38/13¹⁶.

Z interpelacją do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej wystąpiła poseł Joanna Senyszyn, zadając m.in. pytanie, dlaczego wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. nie został wykonany¹⁷. W odpowiedzi wskazano, że od realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego „zależy kształt systemowego wsparcia opiekunów niesamodzielných osób niepełnosprawnych, którzy zakończyli aktywność zawodową lub jej nie podjęli z powodu konieczności zapewnienia stałej opieki niepełnosprawnemu członkowi rodziny”. Ponadto podkreślono, że „istotne jest, że realizacja systemowego wsparcia dla opiekunów niesamodzielných osób niepełnosprawnych wymaga zmian w systemie orzecznictwa o niepełnosprawności, w oparciu o który możliwe będzie wyodrębnienie spośród osób niepełnosprawnych – osób faktycznie niesamodzielných, których funkcjonowanie bezwzględnie wymaga pomocy opiekuna uprawnionego do odpowiednich świadczeń opiekuńczych”¹⁸.

Nie ulega wątpliwości, że źródło problemu stanowi nie tyle naruszenie konstytucyjnych wolności i praw wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, ale przede wszystkim wynika on z niedoskonałości konstrukcyjnych systemu zabezpieczenia społecznego w zakresie wsparcia opiekunów osób niepełnosprawnych. Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, a wyznaczanie form jej realizacji należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy. Nie sposób pominąć faktu, że prawodawca miał prawie 8 lat na podjęcie działań legislacyjnych w zakresie wprowadzenia zmian zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Bezczyнность ustawodawcy doprowadziła do sytuacji, w której opiekunom osób niepełnosprawnych (po ukończeniu przez nich wieku określonego w art. 17 ust. 1b u.ś.r.) zostaje przyznane świadczenie pielęgnacyjne decyzją organu drugiej instancji albo nawet po ponownym rozpoznaniu sprawy na skutek orzeczenia

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.), dalej: k.p.a.

¹⁶ B. Chludziński, (w:) P. Rączka (red.), *Świadczenia rodzinne, Komentarz*, LEX/el. 2021, komentarz do art. 17; K. Działocha, *Pojęcie wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego* (w:) K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, Warszawa 2013, s. 22.

¹⁷ Sejm IX kadencji, Interpelacja nr 25833, 28.07.2021 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=C5REW4> (dostęp: 28.03.2022).

¹⁸ Sejm IX kadencji, Odpowiedź na interpelację nr 25833, 1.09.2021 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=C6GH4Y> (dostęp: 28.03.2022).

sądów administracyjnych. W konsekwencji osoba uprawniona otrzymuje świadczenie pielęgnacyjne kilka lub nawet kilkanaście miesięcy po złożeniu wniosku. Należy zwrócić uwagę, że w tym okresie w niektórych wypadkach opiekun osoby niepełnosprawnej może pozostawać bez środków pieniężnych i jakiegokolwiek dochodu. W tej sytuacji konsekwencje braku działań prawodawcy zostały przerzucone w całości na obywatela, co nie powinno mieć miejsca w demokratycznym państwie prawa i ten stan rzeczy należy stanowczo potępić. Brak inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie powoduje, że pozostawiono judykaturze problem niedostosowania przepisów prawnych oraz konieczność zmiany praktyki stosowania art. 17 u.s.r. przez organy administracji.

3. WYBÓR PRZYSŁUGUJĄCEGO ŚWIADCZENIA

W sytuacji zbiegu uprawnień oraz dokonania przez osobę uprawnioną wyboru korzystniejszego finansowo świadczenia najistotniejszą kwestią powinno być dla organów takie załatwienie sprawy, aby zagwarantować stronie wybór świadczenia i jednocześnie nie pozbawić jej należnego – z tytułu rezygnacji z zatrudnienia w związku z koniecznością opieki – wsparcia finansowego. W praktyce zdarza się, że opiekunowie osób niepełnosprawnych we wniosku wskazują, iż w przypadku wydania decyzji przyznającej wnioskowane świadczenie pielęgnacyjne wnoszą również o uchylenie z dniem jej wydania decyzji przyznającej specjalny zasiłek opiekuńczy. Zrozumiałe jest, że, formułując wnioski we wskazany sposób, osoby uprawnione zmierzały do uniknięcia niekorzystnej dla nich sytuacji – uchylenia decyzji przyznającej specjalny zasiłek opiekuńczy, przy jednoczesnym nieprzyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, co skutkowałoby pozostawieniem opiekunów bez środków do życia. Należy również zwrócić uwagę, na co wskazali opiekunowie w swoich wnioskach, że przede wszystkim obawiają się utratę ubezpieczenia zdrowotnego w sytuacji zagrożenia epidemicznego. Organy jednak stawiają wymagania, aby beneficjenci najpierw wnosili o uchylenie decyzji o przyznaniu zasiłku dla opiekuna, a dopiero po wydaniu decyzji w tym przedmiocie wnosili o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, nie mając przecież pewności, czy zostanie ono przyznane¹⁹.

Sądy administracyjne krytycznie oceniają to stanowisko, wskazując, że organy nie mogą wymagać od opiekunów osób niepełnosprawnych, aby w niepewnej sytuacji co do prawa do świadczenia pielęgnacyjnego (wobec braku

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 czerwca 2020 r., II SA/Bk 134/20, LEX nr 3021525; jak również wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi: z dnia 19 maja 2021 r., II SA/Łd 152/21, LEX nr 3185803; z dnia 22 stycznia 2021 r., II SA/Łd 360/20, LEX nr 3120387; z dnia 5 marca 2021 r., II SA/Łd 838/20, LEX nr 3163914.

decyzji w tym przedmiocie) rezygnowali z pobierania przyznanego zasiłku opiekuńczego, stanowiącego jedyne źródło dochodu²⁰. Wymaganie organu, aby strona w pierwszej kolejności zrezygnowała z przyznanego jej świadczenia przed zbadaniem, czy spełnia pozostałe warunki do otrzymania świadczenia wybranego i korzystniejszego dla niej, stawia ją w trudnej sytuacji, wprowadza w stan niepewności i zrozumiałą obawę co do tego, czy uzyska wybrane świadczenie w miejsce otrzymywanego. Zauważa się także, że nie można od strony oczekiwać rezygnacji z przyznanego wcześniej świadczenia przed otrzymaniem zapewnienia organu, że drugie świadczenie rzeczywiście zostanie jej przyznane²¹.

Przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.s.r. nie powinien być interpretowany w odezwaniu od treści art. 27 ust. 5 u.s.r., zgodnie z którym w przypadku zbiegu uprawnień do kilku świadczeń rodzinnych przysługuje jedno wybrane przez osobę uprawnioną, oraz od treści art. 24 ust. 2 u.s.r. wprowadzającego zasadę ustalania prawa do świadczeń rodzinnych, poczynwszy od miesiąca wpływu wniosku z prawidłowo wypełnionymi dokumentami. Konflikt między wymienionymi wyżej zasadami wynikającymi z kilku przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych należy rozstrzygnąć zgodnie z regułą proporcjonalności, wypełnioną na etapie wykonania decyzji o przyznaniu uprawnienia do korzystniejszego świadczenia²².

Ustawodawca uregulował sytuację zbiegu uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego w art. 27 ust. 5 u.s.r., który stanowi, że przypadku zbiegu uprawnień do następujących świadczeń: świadczenia rodzicielskiego lub świadczenia pielęgnacyjnego, lub specjalnego zasiłku opiekuńczego, lub dodatku do zasiłku rodzinnego, lub zasiłku dla opiekuna – przysługuje jedno z tych świadczeń wybrane przez osobę uprawnioną – także w przypadku, gdy świadczenia te przysługują w związku z opieką nad różnymi osobami. Aby ten wybór mógł zostać skutecznie dokonany, organ – kierując się zasadami zawartymi w art. 7, 8, 9 i 79a k.p.a. – powinien w pierwszej kolejności wyjaśnić, czy strona spełnia pozostałe przesłanki otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego, a następnie poinformować ją, że wyłączną przeszkodą do jego przyznania pozostaje jedynie pobieranie specjalnego zasiłku opiekuńczego. Wskazane wyżej orzecznictwo jednoznacznie stanowi, że z propozycją rozważenia złożenia oświadczenia występuje organ do zainteresowanego tylko w przy-

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 stycznia 2019 r., II SA/Łd 974/18, LEX nr 2617518; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 27 czerwca 2019 r., III SA/Kr 403/19, LEX nr 2688536; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 5 marca 2020 r., II SA/Bk 26/20, LEX nr 2977133.

²¹ Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach: z dnia 27 maja 2020 r., II SA/Gl 131/20, LEX nr 3015940; z dnia 22 listopada 2019 r., II SA/Gl 1136/19, LEX nr 2752118; jak również wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 15 czerwca 2021 r., II SA/Ol 416/21, LEX nr 3211961; z dnia 29 czerwca 2021 r., II SA/Ol 509/21, LEX nr 3205300.

²² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 25 czerwca 2020 r., II SA/Bk 322/20, LEX nr 3024959; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 15 lutego 2022 r., II SA/Ol 852/21, LEX nr 3315274.

padku, gdy po zebraniu materiału dowodowego stwierdzi, że inne przesłanki osoba zainteresowana spełnia. Jest to podyktowane tym, aby osoba zainteresowana nie doznała szkody, choćby z tytułu przerwy w uzyskiwaniu dochodu²³.

W judykaturze wyraża się pogląd, że skoro przepisy prawa umożliwiają stronie wybór świadczenia, to organ nie powinien czynić jakichkolwiek przeszkód w uzyskaniu przez nią świadczenia korzystniejszego, a wręcz przeciwnie – powinien przedsięwziąć takie czynności, by strona mogła z tego prawa wyboru skorzystać. W tym celu organy obowiązane są poszukiwać rozwiązań proceduralnych gwarantujących stronie przewidziane w art. 27 ust. 5 u.s.r. ustawowe prawo wyboru świadczenia, gdyż organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Dotychczasowa praktyka stosowania tych przepisów wskazuje, że organy orzekające w tego typu sprawach stosują różne instrumenty prawne: po pierwsze, uchylenie decyzji przyznającej zasiłek na podstawie art. 155 k.p.a. (ewentualnie art. 32 ust. 1 u.s.r.), z jednoczesnym przyznaniem świadczenia pielęgnacyjnego. W orzecznictwie dopuszcza się zarówno wydanie jednej decyzji w tych dwóch kwestiach, jak i wydanie dwóch odrębnych decyzji, ale w tym samym czasie. Po drugie, możliwe jest stwierdzenie wygaśnięcia decyzji przyznającej zasiłek na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. oraz przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego w odrębnej, ale wydanej w tym samym czasie decyzji²⁴. Trafności tego stanowiska nie podważa zasada „jedna sprawa (uprawnienie lub obowiązek wynikający z przepisu prawa) – jedna decyzja” z art. 1 pkt 1 w zw. z art. 104 k.p.a. Strona może otrzymywać w tych samych okolicznościach faktycznych i prawnych tylko jedno ze świadczeń wybrane przez nią, to kwestia tego wyboru, a tym samym rezygnacji ze specjalnego zasiłku opiekuńczego, stanowi element faktyczny sprawy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, co wskazuje na możliwość uchylenia decyzji o przyznaniu specjalnego zasiłku opiekuńczego w odrębnym punkcie decyzji o przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego²⁵. W orzecznictwie pojawia się również koncepcja wydawania

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 lutego 2020 r., III SA/Gd 733/19, LEX nr 2779443; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie: z dnia 4 lutego 2020 r., II SA/Lu 631/19, LEX nr 3010387; z dnia 20 lutego 2020 r., II SA/Lu 41/20, LEX nr 2947997; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 stycznia 2020 r., II SA/Ol 994/19, LEX nr 2771311; jak również wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 10 grudnia 2019 r., I OSK 200/19, LEX nr 2768263; z dnia 15 września 2020 r., I OSK 2199/19; LEX nr 3110609.

²⁴ Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie: z dnia 6 września 2021 r., III SA/Kr 650/21, LEX nr 3216703; z dnia 29 marca 2021 r., III SA/Kr 1261/20, LEX nr 3156278; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2018 r., I OSK 1676/18, LEX nr 2611460; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 6 maja 2020 r., II SA/Lu 199/20, LEX nr 2987202.

²⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 listopada 2021 r., II SA/Go 714/21, LEX nr 3274717.

decyzji o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego pod warunkiem zrzeczenia się prawa do zasiłku. W tej sytuacji konieczne jest również jednak rozstrzygnięcie o bycie prawnym decyzji przyznającej zasiłek – czy to poprzez uchylenie w trybie art. 155 k.p.a., czy poprzez stwierdzenie wygaśnięcia w trybie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.²⁶.

Powstaje również zasadnicze pytanie, od jakiej daty początkowej przysługuje uprawnionemu prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Do wskazanej kwestii odniósł się Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, że w przypadku złożenia wniosku o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego i rezygnacji z prawa do kolidującego świadczenia wykluczającego możliwość przyznania wnioskowanego świadczenia świadczenie pielęgnacyjne przysługuje osobie uprawnionej, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami. Brak jest bowiem przepisów umożliwiających zmodyfikowanie art. 24 ust. 2 u.ś.r., w tym w szczególności zmianę terminu początkowego ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Bez wpływu na przytoczoną wykładnię przepisów pozostaje fakt, że decyzje z zakresu świadczeń rodzinnych mają charakter decyzji konstytucyjnych, tj. kreujących określone uprawnienie, a nie tylko je potwierdzających. Zauważyć bowiem należy, że decyzje konstytucyjne mają co do zasady moc na przyszłość, co nie wyklucza, że mogą one również mieć moc wsteczną²⁷. Należy podzielić pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 17 kwietnia 2014 r., na gruncie posiadającego tożsame brzmienie przepisu art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej²⁸, że decyzje weryfikujące mogą mieć skutek wsteczny w sytuacjach, w których zastosowanie takiego skutku odbędzie się z korzyścią dla zainteresowanego, np. przyznania korzystniejszego świadczenia²⁹. Z poczynionych rozważań wynika, że każdy akt stosowania prawa odnosi się do określonego stanu faktycznego i w związku z tym jego skutki prawne mogą być powiązane w czasie z zaistnieniem tego stanu faktycznego. Można więc uznać, że akt konstytucyjny kreujący określone prawa i obowiązki pozostaje w związku z zaistnieniem przesłanek faktycznych stanowiących podstawę powstania określonych skutków prawnych. Oznacza to, że decyzja, mocą której skrócono okres, na który przyznano świadczenie uniemożliwiające przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, wydana na skutek dokonania wyboru, o którym mowa w art. 27 ust. 5 u.ś.r., może zostać wydana z mocą wsteczną, co umożliwi

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 lipca 2021 r., II SA/Lu 53/21, LEX nr 3206422; jak również wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 13 kwietnia 2018 r., I OSK 82/18, LEX nr 2479715; z dnia 14 grudnia 2018 r., I OSK 1939/18, LEX nr 2734662.

²⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2021 r., I OSK 2508/20, LEX nr 3125761.

²⁸ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268, z późn. zm.).

²⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2014 r., I OSK 989/13, LEX nr 1574694.

przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego – zgodnie z brzmieniem art. 24 ust. 2 u.ś.r. – od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami³⁰.

W orzecznictwie trafnie przyjmuje się, że istnieje możliwość wyrównania różnicy między już wypłaconym świadczeniem a świadczeniem korzystniejszym dla strony, przyznanym zgodnie z jej wyborem, lub przyznanie świadczenia odpowiadającego różnicy między wysokością świadczenia pielęgnacyjnego a wysokością specjalnego zasiłku opiekuńczego, który otrzymywała za ten sam okres. W konsekwencji można uznać za dopuszczalne rozliczenie obu świadczeń przyznanych za ten sam okres, z których jedno zostało wcześniej wypłacone, przez skompensowanie świadczeń i wypłatę nowego świadczenia za okres pokrywających się uprawnień w wysokości różnicy między kwotą świadczenia pielęgnacyjnego a kwotą wypłaconego zasiłku³¹.

4. PODSUMOWANIE

Rozwiązanie problemu umożliwienia wyboru przez uprawnionego świadczenia pielęgnacyjnego wówczas, gdy specjalny zasiłek opiekuńczy został już przyznany wcześniejszą decyzją, wymaga zmiany i ingerencji ustawodawcy. Bezczyorność legislacyjna w tym zakresie powoduje, że osoby uprawnione do uzyskania wyższego świadczenia zostają go pozbawione z winy organów, które odmawiają tego świadczenia wbrew przepisom prawa, wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego oraz utrwalonemu orzecznictwu sądów administracyjnych.

We wskazanych w tym artykule orzeczeniach należy zauważyć, że w toku postępowania administracyjnego uprawnieni zostali mylnie poinformowani o braku spełnienia przesłanek przyznania świadczenia, tj. kryteriów wiekowych określonych w art. 17 ust. 1b u.ś.r. W konsekwencji uprawniony otrzymywał należne mu świadczenie dopiero w wyniku złożonego odwołania bądź nawet skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Natomiast organy drugiej

³⁰ Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu: z dnia 15 kwietnia 2021 r., II SA/Op 102/21, LEX nr 3184888; z dnia 5 sierpnia 2021 r., II SA/Op 255/21, LEX nr 3214652; z dnia 12 sierpnia 2021 r., II SA/Op 324/21, LEX nr 3214809; z dnia 10 czerwca 2021 r., II SA/Op 204/21, LEX nr 3193411; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 27 maja 2021 r., II SA/Lu 207/21, LEX nr 3189741.

³¹ Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie: z dnia 27 marca 2020 r., II SA/Lu 10/20, LEX nr 3022473; z dnia 23 marca 2021 r., II SA/Lu 2/21, LEX nr 3168237; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 grudnia 2019 r., IV SA/Wr 362/19, LEX nr 2768090; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 20 września 2018 r., II SA/Op 302/18, LEX nr 2556341; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 września 2020 r., II SA/Ol 186/20, LEX nr 3053622.

instancji w części spraw, co prawda, przyznawały wnioskowane świadczenie, ale błędnie oznaczały jego datę początkową – niezgodnie z brzmieniem art. 24 u.ś.r. – od daty uchylenia wcześniejszego świadczenia, zamiast od daty złożenia wniosku o świadczenie pielęgnacyjne, co utrzymywało niekorzystne skutki rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji we wskazanym zakresie.

W judykaturze słusznie poddano krytyce dotychczasową praktykę organów administracji, stwierdzając, że w państwie prawa nie do przyjęcia jest sytuacja, w której osoba spełniająca warunki do uzyskania jednocześnie kilku różnych świadczeń z pomocy społecznej otrzymuje świadczenie mniej korzystne, zwłaszcza gdy mogła dokonać wyboru i wyraźnie oświadczyła, że wybiera świadczenie bardziej korzystne³².

Dobitnie należy podkreślić, że „zmuszanie” uprawnionych do rezygnacji z przyznanego wcześniej świadczenia, pociągającej za sobą utratę ubezpieczenia zdrowotnego, przed otrzymaniem zapewnienia organu, iż świadczenie pielęgnacyjne rzeczywiście zostanie przyznane, nie powinno mieć w ogóle miejsca. Taka sytuacja z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, oraz zasady pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, określonej w art. 8 § 1 k.p.a., jest nie do zaakceptowania.

REFERENCES

- Chludziński B., (w:) P. Rączka (red.), *Świadczenia rodzinne, Komentarz*, LEX/el. 2021, komentarz do art. 17
- Działocha K., *Pojęcie wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, Warszawa 2013
- Florczak-Wątor M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006
- Hauser R., Trzeciński J., *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008
- Kopania R., (w:) R. Kopania (red.), *Świadczenia rodzinne. Świadczenia dla opiekunów. Komentarz*, Legalis/el. 2017, komentarz do art. 17
- Lewandowicz-Machnikowska M., *Zbieg prawa do świadczeń opiekuńczych i świadczeń z ubezpieczenia społecznego – uwagi de lege ferenda*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2019, nr 117
- Maciejko W., (w:) W. Maciejko (red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Legalis/el. 2019, komentarz do art. 27

³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 20 września 2018 r., II SA/Op 302/18, LEX nr 2556341; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 stycznia 2022 r., III SA/Kr 847/21, LEX nr 3287625.

- Pławucka H., *Świadczenie pielęgnacyjne*, (w:) R. Babińska-Górecka, A. Przybyłowicz, K. Stopka, A. Tomanek (red.), *Prawo pracy i prawo socjalne. Teraźniejszość i przyszłość. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Herbertowi Szurgaczowi*, Wrocław 2021
- Sierpowska I., *Kryteria ustalania uprawnień do świadczeń rodzinnych*, „Monitor Prawa Pracy” 2004, nr 6