

Piotr Kapusta

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0003-2002-5419

p.kapusta@wpa.uz.zgora.pl

Przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobie mającej ustalone prawo do emerytury

Słowa kluczowe: świadczenie pielęgnacyjne, emerytura, zabezpieczenie społeczne, równość

Streszczenie: Przepis, zgodnie z którym świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, stał się podstawą wykształcenia się w praktyce trzech odmiennych linii orzeczniczych. Dwie z nich zarzucają jednoznaczny wynik wykładni językowej i w swych motywach dążą do wykazania możliwości przyznania prawa do świadczenia osobie mającej ustalone prawo do emerytury, której kwota jest niższa od kwoty świadczenia. Jednocześnie przyjmuje się, że odmiennie podejście stanowiłoby naruszenie konstytucyjnej zasady równości. Ustawodawca posługując się jednoznacznym sformułowaniem przesłanki negatywnej przyznania prawa do świadczenia wyłącza z grona beneficjentów wszystkie osoby z ustalonym prawem do emerytury – bez względu na jej wysokość. Wprowadzanie w tym zakresie wyjątków przez organy administracji publicznej i sądownictwo administracyjne stanowi wkroczenie w materię ustawową. Z kolei stwierdzenie, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych wyłączający z grona osób uprawnionych osoby z ustalonym prawem do emerytury, której wysokość jest niższa niż świadczenia pielęgnacyjnego, narusza konstytucyjną zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), ingeruje w wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego. W obowiązującym stanie prawnym nie ma możliwości przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie mającej ustalone prawo do emerytury – i to bez względu na jej wysokość.

Granting a nursing benefit to a person with an established right to an old-age pension

Key words: nursing benefit, retirement pension, social security, equality

Summary: The provision, according to which the nursing benefit is not due if the caregiver has an established right to an old-age pension, has become the basis for the development of three different lines of jurisprudence in practice. Two of them criticize the unequivocal result of a linguistic interpretation and, in their motives, seek to demonstrate the possibility of granting the right to a benefit to a person who has an established right to an old-age pension, the amount of which is lower than the amount of the benefit. At the same time, it is assumed that a different approach would violate the constitutional principle of equality. The legislator, using an unambiguous formulation of the negative condition for granting the right to a benefit, excludes from the group of beneficiaries all persons with the established right to a retirement pension – regardless of its amount. The introduction of exceptions in this respect by public administration bodies and administrative judiciary is an interference with the statutory matter. On the other hand, stating that Art. 17 sec. 5 point 1 lit. 1 of the Act on family benefits, excluding from the group of eligible persons with an established right to an old-age

pension, the amount of which is lower than the nursing benefit, violates the constitutional principle of equality (Article 32 (1) of the Polish Constitution), interferes with the exclusive competence of the Constitutional Tribunal. Under the applicable law, it is not possible to grant the right to a nursing benefit to a person with an established right to an old-age pension – regardless of its amount.

Wprowadzenie

Prawna regulacja świadczeń rodzinnych wymaga pilnej interwencji ustawodawcy. Stosowanie przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹ budzi w praktyce liczne wątpliwości. Wskazać można m.in. na kwestie dotyczące przyznawania zasiłku rodzinnego czy relacji specjalnego zasiłku opiekuńczego do świadczenia pielęgnacyjnego. Nie można jednocześnie tracić z pola widzenia wciąż niewykonanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. (K 38/13), którym orzeczono, że art. 17 ust. 1b u.ś.r. 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. Realizacja przywołanej tezy w indywidualnych sprawach następuje w większości przypadków dopiero w drugiej instancji postępowania administracyjnego i to tylko dzięki temu, że wyrok TK jest orzeczeniem zakresowym², którego skutkiem jest „zmiana zakresu zastosowania przepisu art. 17 ust. 1b u.ś.r. w zakresie treści w nim ujętej, będącego przepisem szczególnym w odniesieniu do art. 17 ust. 1 u.ś.r., który określa ogólne przesłanki prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Zakresowe wyeliminowanie ograniczeń o charakterze podmiotowym (wieku powstania niepełnosprawności podopiecznych) nie powoduje dysfunkcyjności ustawy, gdyż, jak zasadnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 1 czerwca 2015 r. (sygn. akt II SA/Bd 366/15), możliwe jest odnalezienie w treści art. 17 u.ś.r. i przepisów z nim skorelowanych wszystkich elementów podmiotowych, przedmiotowych i czasowych, koniecznych dla zrekonstruowania normy (norm) prawnej określającej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Nie jest to zatem przypadek tzw. pominięcia prawodawczego, które polega na wskazaniu przez Trybunał braku pewnych treści normatywnych w kontrolo-

¹ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.; dalej: u.ś.r.

² Wyrok zakresowy to taki, „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) wywiezionej z tego przepisu. Wyrok zakresowy rozstrzyga o przepisie, którego rozumienie nie jest sporne, lecz zarzut niekonstytucyjności odnosi się do wyraźnego zakresu zastosowania tego przepisu (por. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 104)” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 26 listopada 2019 r., II SA/Rz 1101/19).

wanym przepisie (por. A. Kustra, *Wyroki zakresowe Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sejmowy nr 4/2011, s. 60). Trybunał Konstytucyjny derogował bowiem fragment pełnego i jednoznacznego pod względem zakresowym przepisu, realizując tym samym klasyczną i niebudzącą kontrowersji funkcję „negatywnego prawodawcy” (por. S. Wronkowska, *Kilka uwag o „prawodawcy negatywnym”*, „Państwo i Prawo” nr 10/2008)³. Niewykonanym wciąż pozostaje także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r. (SK 2/17).

Mając na uwadze wyznaczony tytułem przedmiot opracowania, w ocenie Autora, koncepcje teoretycznoprawne oraz wykładnia prokonstytucyjna nie powinny być powoływane dla pozytywnego dla strony załatwiania sprawy o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o które ubiega się osoba mająca ustalone prawo do emerytury. Dla dalszych rozważań należy mieć na uwadze przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., który stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury. Na gruncie przywołanej treści regulacji powstało bogate, ale, niestety, skrajnie rozbieżne orzecznictwo administracyjne i sądownoadministracyjne. Wypracowano odmienne propozycje załatwiania tej kategorii spraw, które wykazują nie tylko ewolucję w czasie, ale charakteryzują się różnym podejściem w poszczególnych wojewódzkich sądach administracyjnych, a nawet w zależności od obsady składu orzekającego. Niejednokrotnie proponowane sposoby załatwiania tej kategorii spraw stoją w sprzeczności z jasnym i niebudzącym wątpliwości wynikiem wykładni przepisów u.ś.r.

W dalszej części opracowania zostaną przedstawione prezentowane koncepcje załatwiania spraw o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie mającej ustalone prawo do emerytury, której wysokość jest niższa niż wysokość świadczenia pielęgnacyjnego. Analiza motywów wydawanych orzeczeń pozwoli w efekcie wskazać na zalecane podejście w załatwianiu tej kategorii spraw. Wykorzystane przy tym zostaną metody dogmatycznoprawne – wykładni językowej przy uwzględnieniu wyników wykładni systemowej i celowościowej z odniesieniem się do wnioskowań prawniczych.

1. Stanowiska dopuszczające możliwość ustalenia emerytowi prawa do świadczenia pielęgnacyjnego

Prezentowana w tej części podgrupa poglądów wydaje się być obecnie najbardziej rozpowszechniona i z tego względu jest analizowana w pierwszej kolejności. Stanowiska dopuszczające możliwość przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie mającej ustalone prawo do emerytury są konsekwencją zapatrywa-

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 maja 2019 r., III SA/Gd 184/19.

nia, że brak jest „przekonujących argumentów uzasadniających zróżnicowanie sytuacji opiekunów osób niepełnosprawnych polegające na wyłączeniu w całości prawa do świadczenia pielęgnacyjnego tych opiekunów, którzy mają ustalone prawo do jednego ze świadczeń wymienionych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r. w sytuacji gdy to świadczenie jest niższe niż świadczenie pielęgnacyjne”⁴. W ocenie części sądów administracyjnych „za zróżnicowaniem sytuacji opiekunów osób niepełnosprawnych, polegającym na pozbawieniu świadczenia pielęgnacyjnego tych z nich, którzy otrzymują świadczenia niższe, wymienione w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r. nie przemawia stan finansów państwa. Świadczy o tym wprowadzenie w ostatnich latach nowych programów przynajmniej w dużej skali świadczenia socjalne (świadczenie wychowawcze, świadczenia z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego) oraz zapowiedzi daleko idącego rozszerzenia takich programów w najbliższym czasie”⁵. W efekcie przyjmuje się, że „narusza zasadę równości taka wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r., która pozbawia w całości prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osoby mające ustalone prawo do emerytury (renty) w wysokości niższej niż to świadczenie. Wszak zgodnie z tą zasadą wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Jeżeli zatem prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości”⁶. W konsekwencji zaś dochodzi do odchodzenia od jednoznacznego wyniku wykładni językowej i wskazuje się na konieczność stosowania wykładni funkcjonalnej i prokonstytucyjnej, jak też powoływania się na bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP⁷. Jak słusznie się jednak zauważa, „orzecznictwo to jest jednak zróżnicowane w zakresie dotyczącym rozwiązania problemu zależności pomiędzy uprawnieniem do świadczenia pielęgnacyjnego i uprawnieniem do świadczenia emerytalnego oraz sposobu realizacji tych świadczeń”⁸.

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 16 października 2019 r., II SA/Rz 828/19. Tak samo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 19 grudnia 2019 r., II SA/Go 774/19.

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 lipca 2021 r., III SA/Kr 273/21.

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2019 r., I OSK 757/19. Tak również m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 30 listopada 2018 r., II SA/Go 1045/18 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 11 kwietnia 2019 r., III SA/Kr 137/19.

⁷ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 maja 2020 r., I OSK 2375/19; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2020 r., I OSK 254/20; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 sierpnia 2020 r., I OSK 764/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 listopada 2019 r., II SA/Gl 970/19.

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 lipca 2021 r., III SA/Kr 273/21.

1.1. Przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego w kwocie różnicy wysokości świadczeń

Dostrzegając postępujące w czasie zwiększenie kwoty świadczenia pielęgnacyjnego nie uszło uwadze sądów administracyjnych, że różnica między tym świadczeniem a kwotą emerytur osób o nie się ubiegających bywa znacząca. Z tej też przyczyny w praktyce prezentowane są poglądy o możliwości wypłacania emerytowi świadczenia pielęgnacyjnego właśnie w kwocie tej różnicy, kiedy emerytura jest niższa od świadczenia pielęgnacyjnego.

Jak wyjaśnia się w orzecznictwie, sytuacja strony „nie będzie [...] wówczas korzystniejsza niż osoby nieposiadającej prawa do emerytury ani też mniej korzystna niż osoby otrzymującej wyłącznie emeryturę znacznie niższą niż świadczenie pielęgnacyjne. Osoba taka będzie potraktowana także sprawiedliwie, gdyż w lepszej sytuacji znalazłby się opiekun, który nie podjąłby nigdy pracy zarobkowej w swoim życiu. Takie podejście do skarżącej będzie równoznaczne z realizacją przez państwo reprezentowane w tej sytuacji przez administrację obowiązku udzielenia jej szczególnej pomocy w związku z jej trudną sytuacją materialną i społeczną związaną ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny”⁹. Uzasadnienie dla ustalenia emerytowi prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w kwocie różnicy świadczeń odwołuje się także do względów celowościowych. „Jeżeli chodzi o cel świadczenia pielęgnacyjnego, nie budzi wątpliwości, że jest nim rekompensowanie braku dochodów z pracy zarobkowej z powodu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Pozbawienie prawa do całości świadczenia pielęgnacyjnego osób pobierających emeryturę w niższej wysokości niż to świadczenie powoduje, że ten cel nie jest w stosunku do tej grupy opiekunów realizowany, mimo że sprawując opiekę po uzyskaniu prawa do emerytury opiekun nie może podjąć pracy zarobkowej”¹⁰.

Powyższe zapatrywanie nie może się ostać. Jest ono sprzeczne z obowiązującym prawem z dwóch względów. Po pierwsze, negatywną przesłanką przyznania prawa do świadczenia jest posiadanie przez stronę ustalonego prawa do emerytury. Akceptacja proponowanego podejście w żaden sposób nie modyfikuje sytuacji faktycznej strony na etapie postępowania wyjaśniającego. Jak w chwili składania wniosku strona ma ustalone prawo do emerytury i je pobiera, tak nadal w wyniku załatwienia sprawy strona będzie mieć ustalone prawo do emerytury i będzie pobierać świadczenie z ubezpieczenia społecznego.

⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2020 r., I OSK 2392/19. Por. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2019 r., I OSK 757/19 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 kwietnia 2020 r., I OSK 1546/19.

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 października 2019 r., II SA/Po 810/19.

Po drugie, ustawodawca w odniesieniu do świadczenia pielęgnacyjnego nie ustanowił możliwości przyznania go w kwocie innej niż określona obowiązującymi przepisami mając na uwadze obowiązujące obwieszczenie¹¹ i zgodnie z art. 17 ust. 3 w zw. z art. 17 ust. 3d u.ś.r. kwota świadczenia pielęgnacyjnego przysługuje w wysokości 1971,00 zł. Obowiązujące regulacje są jednoznaczne i przyjęcie w orzecznictwie za dopuszczalne przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w kwocie innej (różnica kwoty świadczenia pielęgnacyjnego i otrzymywanej przez stronę emerytury) jest sprzeczne z prawem. Gdyby ustawodawca dopuszczał możliwość indywidualnego kształtowania wysokości świadczenia pielęgnacyjnego, to przewidziałby ją wprost – tak jak czyni to m.in. w odniesieniu do zasiłku rodzinnego (art. 5 ust. 3a u.ś.r.). W ramach tej samej ustawy powyższy mechanizm (tzw. złotówka za złotówkę) jest znany, jednak na podstawie decyzji ustawodawcy jego skutków nie rozszerzono na świadczenie pielęgnacyjne. W tym kontekście słusznie zwraca się uwagę na dalsze problemy. „Praktyka taka, niezależnie od trudności co do ustalenia jej podstawy prawnej, spowodowałaby dalsze wątpliwości co do zachowania zasady równości oraz komplikacje w zakresie ustalania przez organ wysokości należnej wypłaty świadczenia w sytuacji otrzymania np. trzynastej emerytury czy też w zakresie odprowadzania składek na ubezpieczenie zdrowotne i ubezpieczenie emerytalno-rentowe”¹².

Po trzecie, stwierdzenie, że świadczenie pielęgnacyjne może być ustalone w kwocie innej niż wynikającej z art. 17 ust. 3 u.ś.r. lub określonej obwieszczeniem wydanym na podstawie art. 17 ust. 3d u.ś.r. jest wyrazem ustanowienia przez orzecznictwo kryterium nieznanego ustawie. Zgodzić należy się z poglądem, że „wysokość świadczenia emerytalnego nie może stanowić dodatkowego kryterium przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, a orzecznictwo sądów administracyjnych nie może zastępować ustawodawcy”¹³.

1.2. Przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego po zawieszeniu pobierania emerytury

Pogląd dopuszczający możliwość przyznania świadczenia pielęgnacyjnego po zawieszeniu pobierania emerytury wynika z przyjęcia założenia, że „istota ogranicze-

¹¹ Obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 4 listopada 2020 r. w sprawie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego w roku 2021 (M.P. z 2020 r. poz. 1031).

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 czerwca 2021 r., III SA/Gd 168/21. Por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 13 stycznia 2020 r., IV SA/Po 824/19 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 20 lutego 2020 r., II SA/Rz 1265/19.

¹³ Stanowisko organu II instancji wyrażone w odpowiedzi na skargę w sprawie zakończonej wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 października 2020 r., II SA/Łd 105/20.

nia prawa do zasiłku pielęgnacyjnego dla emeryta, wynikająca z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy, musi być interpretowana jako wiążąca się nie z samym prawem do emerytury, lecz z jego realizacją w postaci wypłaty świadczenia¹⁴. W orzecznictwie dostrzega się wypływający z przyjętego zapatrywania problem polegający na tym, że emerytura jest prawem niezbywalnym. Powyższe oznacza, że ustalonego prawa do emerytury nie można się zrzec. Z tego też względu, opowiadając się za możliwością ustalania świadczenia pielęgnacyjnego emerytom, należało wypracować dalsze teoretyczne wyjaśnienie dla uzasadnienia przyjętego stanowiska. I tak też wskazuje się, że „emerytura jest prawem niezbywalnym, ale uznać należy, że zawieszenie tego prawa eliminuje negatywną przesłankę z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., w postaci posiadania prawa do emerytury. Istota ograniczenia prawa do zasiłku pielęgnacyjnego dla emeryta, wynikająca z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., musi być interpretowana jako wiążąca się nie z samym prawem do emerytury, lecz z jego realizacją w postaci wypłaty świadczenia. Skoro zawieszenie prawa do emerytury skutkuje wstrzymaniem jej wypłaty, to uznać należy, że eliminuje się w ten sposób negatywną przesłankę wyłączającą nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego”¹⁵.

Powyższe zapatrywanie zostało zaaprobowane w literaturze, w której wyjaśnia się, że „zważając na niebagatelne argumenty powoływane w orzeczeniach opowiadających się za odejściem od ścisłej wykładni językowej art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., a także mając na uwadze pośrednio potwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny istotne wątpliwości co do zgodności wyrażonego tam wyłączenia z konstytucyjną zasadą równości, wypada opowiedzieć się za stanowiskiem pozwalającym przyznać opiekunowi świadczenie pielęgnacyjne w pełnej wysokości przewidzianej w art. 17 ust. 3 u.ś.r. Decyzję pozytywną dla wnioskodawcy należałoby jednak oprzeć na dostrzeżonej przez część sądów ustawowej możliwości zawieszenia emerytury na wniosek uprawnionego opiekuna osoby niepełnosprawnej”¹⁶.

Co oczywiste, powyższy pogląd przekłada się jednocześnie na ocenę sposobu działania organów administracji publicznej. Przy założeniu, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego może być ustalone emerytowi, który pobieranie emerytury w kwocie niższej zawiesi, przyjmuje się, że „o ile [...] jedyną przyczyną odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego jest fakt pobierania emerytury, to organ

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 maja 2020 r., I OSK 2375/19.

¹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lipca 2021 r., I OSK 702/21. Tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 22 lipca 2021 r., IV SA/Wr 353/21. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., II SA/Po 865/19, w którym wskazano, że „emerytura jest prawem niezbywalnym, ale zawieszenie tego prawa i wstrzymanie jej wypłaty skutkuje odpadnięciem negatywnej przesłanki z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., tj. posiadania prawa do emerytury, które w tym wypadku wiązane być musi nie tylko z samym prawem, ale i z realizacją tego prawa w postaci wypłaty emerytury”.

¹⁶ P. Zaborniak, *Emerytura a prawo do świadczenia pielęgnacyjnego*, „Casus” 2020, Nr 96-97, s. 48.

winien poinformować [...] o możliwości złożenia wniosku o zawieszenie prawa do emerytur i uzależnieniu przyznania świadczenia pielęgnacyjnego od przedstawienia decyzji o wstrzymaniu ich wypłat. Jak wskazano w wyroku NSA z 18 czerwca 2020 r. (sygn. akt I OSK 254/20), taka informacja powinna być udzielona stronie wówczas, gdy postępowanie z wniosku o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego wykaże, że zachodzą przesłanki umożliwiające uwzględnienie wniosku i jedyną przeszkodą jest pobieranie emerytury, renty itd. Wówczas, o ile strona doprowadzi do zawieszenia np. prawa do emerytury, możliwe będzie płynne przejście osoby uprawnionej z systemu świadczeń emerytalnych do systemu świadczeń rodzinnych. Konieczna jest taka organizacja działań organu przyznającego świadczenia rodzinne, w koordynacji z organem emerytalno-rentowym, by nie pozostawić osoby uprawnionej bez należnego jej (niezbędnego dla życia) świadczenia nawet przez krótki czas¹⁷.

Proponowanego rozumienia przepisów prawa materialnego, jak też procesowych obowiązków organu administracji publicznej nie należy podzielać. W odniesieniu do dopuszczalności ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w następstwie zawieszenia prawa do emerytury wskazać należy to, co zauważono w sądownictwie administracyjnym – otóż nawet w warunkach zawieszenia prawa do emerytury wnioskodawca jest osobą posiadającą ustalone prawo do emerytury. Nie ma zatem racji w twierdzeniu, że „zawieszenie tego prawa [emerytury – przyp. Autora] eliminuje negatywną przesłankę z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., w postaci posiadania prawa do emerytury”. Ustawodawca nie uzależnia wszak ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od zawieszenia przez emeryta pobierania świadczenia emerytalnego. W warunkach zawieszenia poboru świadczenia i tak strona ma ustalone prawo do świadczenia, które wyłącznie na wniosek strony nie jest realizowane. W efekcie należy stwierdzić, że osoba, która zawiesiła pobieranie emerytury, jest objęta negatywną przesłanką z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., ponieważ wciąż ma ustalone prawo do emerytury. Tym samym należy się zgodzić, że „bez znaczenia przy tym jest, czy ustalone świadczenie, o którym mowa w tym przepisie, jest przez osobę sprawująca opiekę realizowane. Z treści przepisu jednoznacznie wynika, że wystarczające jest ustalenie prawa do danego świadczenia. Rezygnacja z pobierania emerytury w żaden sposób nie wpłynie zatem na ocenę spełnienia [...] przesłanki określonej w 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r.”¹⁸.

Jeżeli zaś chodzi o oczekiwany sposób działania organów administracji publicznej, kiedy jedyną negatywną przesłanką przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jest zawieszenie prawa do emerytury, należy stwierdzić, że organy administracji publicznej nie są zobowiązane do zawieszenia prawa do emerytury, jeżeli wnioskodawca nie przedstawił dowodów na to, że jest on osobą, która zawiesiła pobieranie emerytury.

¹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 13 lipca 2021 r., II SA/OI 300/21.

¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 stycznia 2017 r., I SA/Wa 1818/16.

gnacyjnego miałyby być posiadanie ustalonego prawa do emerytury, to nie można oczekiwać od organów administracji publicznej informowania strony o przesłankach przyznania świadczenia w sposób sprzeczny z obowiązującym prawem. Jeżeli bowiem ustawodawca wyłącza z grona osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego osoby z ustalonym prawem do emerytury, to informowanie, że zawieszenie pobierania emerytury pozwoli przyznać świadczenie pielęgnacyjne nie będzie odpowiadać prawu. Na uwadze należy mieć przy tym, że stawiane oczekiwania kreowane jest w warunkach jednoznacznego rozumienia językowego przepisu i chwiejnej linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Oczekiwanie przez sądy administracyjne, że organy administracji publicznej będą informować stronę postępowania administracyjnego o wątpliwym rozumieniu obowiązującej regulacji prawnej, wskazującym na możliwość przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego po zawieszeniu pobierania emerytury uznać należy za niedopuszczalne.

Uzależnienie ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od zawieszenia wypłaty emerytury skutkować może i tak pobieraniem przez uprawnionego obu świadczeń. Należy mieć bowiem na uwadze, że zawieszenie pobierania świadczenia z ubezpieczenia społecznego następuje na wniosek. Przedłożenie przez stronę decyzji właściwego organu rentowego miałyby w efekcie pozwolić ustalić prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Nie można jednak wykluczyć, że strona po uzyskaniu pozytywnego dla niej załatwienia sprawy wystąpi o ponowne podjęcie wypłaty emerytury. Mając bowiem ustalone do niej prawo, strona samodzielnie podejmuje w tym zakresie decyzję. Rzecz jasna, organom administracji publicznej przysługują odpowiednie instrumenty kontrolne. Te jednak podejmowane są co do zasady *ex post* – trudno zresztą wyobrazić sobie stałe kontrolowanie przez organy administracji publicznej spełniania wszystkich przesłanek pozytywnych i niewystępowania przesłanek negatywnych prawa do świadczeń. Następcze stwierdzenie pobierania równoległe dwóch świadczeń rodzić będzie konieczność wszczęcia i prowadzenia postępowania w przedmiocie świadczeń nienależnie pobranych i ich zwrotu.

2. Odmowa przyznania świadczenia pielęgnacyjnego

Orzecznictwo wskazujące na konieczność odmowy przyznania emerytowi prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiera się o wynik jednoznacznej wykładni przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. Przywołana na początku opracowania treść regulacji nie budzi bowiem żadnych wątpliwości co do jej znaczenia. Ustawodawca wprost wskazuje, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury. Powyższe oznacza, że osobie mającej ustalone prawo do emerytury świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje. Zgodzić należy się z poglądem, że art. 15 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. „są ja-

sne na tyle, że nie wymagają żadnej wykładni, zgodnie z obowiązującą w systemie prawa zasadą: *clara non sunt interpretanda*. Analizowany przepis jest sformułowany w sposób niebudzący wątpliwości i co istotne – jako norma bezwzględnie obowiązująca – nie pozostawia organom administracji orzekającym w tego rodzaju sprawach żadnego luzu decyzyjnego¹⁹.

Zdaniem Autora sięganie do wykładni systemowej i funkcjonalnej jest działaniem *contra legem*. W rzeczywistości należy oceniać je jako wyjście poza działalność orzeczniczą i podjęcie tym samym aktywności prawotwórczej przez organ administracji publicznej lub sąd administracyjny. Rację ma tym samym Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który wyjaśnia, że „brak jakichkolwiek podstaw prawnych, by odmawiać stosowania omawianego przepisu bądź zmieniać jego treść poprzez wprowadzanie do hipotezy normy prawnej w nim zawartej elementów, które zeń nie wynikają. Wobec tego trudna sytuacja materialna strony skarżącej i pobieranie w niższej wysokości niż świadczenie pielęgnacyjne emerytury nie może przemawiać za przyznaniem świadczenia pielęgnacyjnego, zważywszy na wyraźny przepis ustawy, który takiej przesłanki nie wprowadził. Ustawodawca przyjął właśnie taki model przyznawania świadczeń rodzinnych, który wyklucza z grona beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego osoby pobierające zaopatrzenie emerytalne, które jest świadczeniem pewnym i stabilnym, odmiennie niż świadczenie pielęgnacyjne, stanowiące element systemu zabezpieczeń społecznych”²⁰.

Odczucia strony, organu administracji publicznej i sądów pozostają w tym względzie bez znaczenia. Odmienne podejście skutkowałoby naruszeniem zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). W ślad z Bogusławem Banaszakiem zauważyć należy, że „Naczelny Sąd Administracyjny wywiódł z art. 7 Konstytucji, że implikuje on prymat wykładni językowej. Skoro organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, to – zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego – wykładnia przepisów «nie może prowadzić do nadawania im znaczenia wykraczającego poza wnioski płynące z zastosowania niebudzących wątpliwości i metodologicznie poprawnych dyrektyw interpretacyjnych. Tym bardziej nie powinna się ona łączyć z dokonywaniem uogólnień czy uproszczeń, ignorujących językowy i logiczny aspekt unormowania» (uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 kwietnia 2002 r., FPS 5/02)”²¹. Dlatego też zaaprobować należy pogląd, zgodnie z którym „pomimo tego, że skarżąca [strona – przyp. Autora] może mieć

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 29 października 2019 r., II SA/Op 314/19. Tak samo m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi z dnia 22 września 2017, II SA/Łd 485/17 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 9 grudnia 2019 r., II SA/GI 969/19.

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 maja 2019 r., IV SA/Wr 105/19.

²¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 79.

uzasadnione poczucie krzywdy i niesprawiedliwości, przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego nie jest możliwe. Decydujące jest to, czy osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do świadczenia wymienionego w powołanym wyżej przepisie, nawet jeżeli osoba ta spełnia pozostałe kryteria określone w ustawie²².

Zwrócić należy uwagę na konstrukcję art. 17 u.ś.r. – w szczególności określenie przez ustawodawcę przesłanek negatywnych. „Ustawodawca w cytowanym powyżej art. 17 ust. 5 u.ś.r. taksatywnie wymienił przypadki, w których to świadczenie nie przysługuje. Jest to katalog zamknięty i niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej. Przepis ten nie daje organom jakichkolwiek możliwości odstępstw od ustalonych zasad w nim zawartych, nawet gdyby z indywidualnego punktu widzenia wnioski strony były uzasadnione np. jej sytuacja życiową²³. Dlatego też „posiadanie prawa do jednego ze świadczeń, o których mowa w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. [...] wyklucza możliwość uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną. Z punktu widzenia wskazanego przepisu wykluczenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obowiązuje bez względu na wysokość renty socjalnej (lub innego świadczenia, o którym mowa w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. 1 u.ś.r.), jak i okoliczności jej przyznania i pobierania²⁴.

Prawidłowości oceny co do niemożności przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie posiadającej ustalone prawo do emerytury należy upatrywać także w rodzajach tych świadczeń. Choć oba należy zaliczyć do świadczeń z zabezpieczenia społecznego²⁵, to jednak emerytura jest świadczeniem z systemu ubezpieczeniowego o odmiennych elementach gwarancyjnych. W tym kontekście należy zauważyć, „że korzystniejsza, z punktu widzenia osoby uprawnionej do tego świadczenia [pielęgnacyjnego – przyp. Autora] i osoby pozostającej pod opieką, jest sytuacja, w której dana osoba, także ta opiekująca się dzieckiem niepełnosprawnym, zaspokaja potrzeby swojej rodziny z emerytury. Świadczy o tym mechanizm działania szeroko rozumianego systemu zabezpieczenia społecznego, co więcej, z emerytury nie można przejść na świadczenie pielęgnacyjne. Nie ma natomiast przeszkód prawnych, aby ze świadczenia pielęgnacyjnego przejść na emeryturę, gdy osoba uprawniona do świadczenia pielęgnacyjnego osiągnie ustawowo określony wiek emerytalny i wymagany okres ubezpieczenia, ponieważ za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne opłacane są składki na ubezpieczenia społeczne (art. 6

²² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 stycznia 2017 r., I SA/Wa 1818/16.

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 grudnia 2014 r., II SA/Go 807/14.

²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 czerwca 2017 r., IV SA/GI 80/17.

²⁵ Szerzej por. G. Uścińska, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2021.

ust. 2a pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych). Mechanizm działa zatem w jedną stronę, stwarzając osobom opiekującym się dziećmi niepełnosprawnymi warunki do przechodzenia na docelowe świadczenie, czyli emeryturę. Takie rozwiązanie nie budzi zastrzeżeń [...], ponieważ świadczenie pielęgnacyjne ma charakter subsydiarny, częściowo rekompensujący utracony zarobek osoby aktywnej zawodowo wychodzącej z rynku pracy oraz ponoszącej zwiększone wydatki na opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem²⁶.

Podsumowanie

W obowiązującym stanie prawnym świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury. Nie ma zatem prawnej możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą z niepełnosprawnością w stopniu znacznym. Wypłata świadczenia w kwocie różnicy świadczenia pielęgnacyjnego i emerytury w niższej kwocie lub zawieszenie pobierania emerytury nic w sprawie nie zmieniają – wnioskodawca nadal ma bowiem ustalone prawo do emerytury.

W ocenie Autora odejście przez organy administracji publicznej i sądy administracyjne od jednoznacznego wyniku wykładni językowej przy powoływaniu się na urzeczywistnianie w procesie wykładni norm konstytucyjnych stanowi w przypadku art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. nieznanie polskiemu porządkowi konstytucyjnemu obalenie domniemania konstytucyjności ustawy przez podmiot inny niż Trybunał Konstytucyjny²⁷. „W literaturze przedmiotu wskazuje się, że sądy jako organy stosujące prawo nie są legitymowane do obalenia domniemania konstytucyjności ustaw²⁸, bowiem w ten sposób wkraczają w wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego. Tylko ten organ upoważniony jest do stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy i zarazem obalenia presumpcji. W powyższej materii konstytucja przydziela Trybunałowi monopol kompetencyjny²⁹30. „Monopol Trybunału Konstytucyjnego kontroli konstytucyjności jest bezsporny w obowiązującym stanie

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2019 r., II SA/GI 969/19.

²⁷ Por. stanowisko Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej – *Wyjaśnienie dot. prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji otrzymywania emerytury* z dnia 22 marca 2019 r., <https://www.gov.pl/web/rodzina/wyjasnienie-dot-prawa-do-swiadczenia-pielegnacyjnego-w-sytuacji-otrzymywania-emerytury> [dostęp: 8.08.2021].

²⁸ Por. np. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 354.

²⁹ Por. M. Zubik, *Status prawny sądziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 22 i 36.

³⁰ M. Dąbrowski, *Domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Olsztyn 2017, s. 109.

prawnym³¹. Do czasu stwierdzenia niezgodności wskazanego przepisu, jego części lub określonego jego rozumienia z Konstytucją RP, korzysta on z domniemania konstytucyjności. W procesie stosowania prawa ani organy administracji publicznej, ani sądy administracyjne, ani żadne inne organy państwowe nie są uprawnione do stwierdzania w motywach swojego działania (np. uzasadnienie wyroku), że przepis prawa stanowiący podstawę rozstrzygnięcia w sprawie jest niezgodny z jakimkolwiek przepisem Konstytucji RP. Zasada domniemania konstytucyjności prawa zajmuje wysokie miejsce pośród wartości i determinantów demokratycznego państwa prawnego. Należy bowiem pamiętać, że jej poszanowanie wiąże się jednocześnie ze stabilizacją porządku prawnego i prawnością prawa w systemie ustrojowym RP³².

Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP, na które wskazuje się w przywołanym w niniejszym opracowaniu orzecznictwie, nie może oznaczać odejścia od jednoznacznego wyniku wykładni i konstruowania norm prawnych niewysłowionych w treści przepisów. Nie uzasadnia tego nawet powszechne przekonanie o naruszaniu w określonym zakresie przez art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. przepisu art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP nie może bowiem polegać na kreowaniu przez nieuprawniony do tego organ przesłanek pozytywnych i negatywnych prawa do określonego świadczenia, podczas gdy kwestia ta należy do materii ustawowej. Przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. „nie może być zastępowany w orzecznictwie sądowym poprzez wykreowanie normy ustanawiającej w tego rodzaju sytuacji [zbiegu prawa do świadczeń – przyp. Autora] uprawnienia do wyboru świadczenia przez beneficjenta, albowiem stanowiłoby to zastrzeżone dla ustawodawcy działanie prawotwórcze³³. Jest to zresztą zjawisko, które zauważa również m.in. Monika Lewandowicz-Machnikowska, wyjaśniająca, że „sąd stara się w ten sposób naprawić skutki zaniechania ustawodawcy, wkraczając w jego rolę. Jest to element szerszego zjawiska polegającego na tym, że coraz częściej sądy, aby wydać sprawiedliwe orzeczenie, odwołują się do wykładni prokonstytucyjnej oraz funkcjonalnej i systemowej, mimo że rezultat wykładni językowej wydaje się jednoznaczny. Jest to konsekwencja zaniechania działań przez ustawodawcę, który powinien albo tworzyć bardziej elastyczne przepisy, albo stale badać rzeczywistość społeczną i dostosowywać prawo do zaobserwowanych zmian³⁴.

Przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie mającej ustalone prawo do emerytury należy również postrzegać przez pryzmat art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

³¹ A. Łabno, *Opinia prawna*, s. 4 dostępna na stronie: <https://www.arch.ms.gov.pl/pl/informacje/download,8072,1.html> [dostęp: 7.08.2021].

³² Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2003 r., K 11/03.

³³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 marca 2021 r., II SA/Po 940/20.

³⁴ M. Lewandowicz-Machnikowska, *Zbieg prawa do świadczeń opiekuńczych i świadczeń z ubezpieczenia społecznego — uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2019, Nr 3944, s. 43.

W jednoznacznym brzmieniu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. nie zachodzą żadne wątpliwości co do tego, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury. Przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego w takiej sytuacji mogłoby stanowić przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji.

Do czasu stwierdzenia niezgodności art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. z Konstytucją RP (co najmniej wyrokiem zakresowym lub interpretacyjnym) lub podjęcia stosownych działań legislacyjnych nie istnieją prawne podstawy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie mającej ustalone prawo do emerytury. Zastępowanie ustawodawcy i Trybunału Konstytucyjnego przez organy administracji publicznej i sądy administracyjnej jest działaniem nieuprawnionym. Pamiętać należy, że tylko „ustawodawca, na podstawie wyraźnej regulacji ustawowej, może wprowadzić normę pozwalającą na przyznawanie osobom, które mają ustalone prawo do emerytury [...] i które sprawują opiekę nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, wyrównania lub uzupełnienia świadczenia emerytalnego do wysokości przewidzianej w ustawie o świadczeniach rodzinnych”³⁵ lub inne zasady pozwalające uczynić zadość żądaniu ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Sądownictwo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2003.
- Dąbrowski M., *Domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Olsztyn 2017.
- Florczak-Wątor M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006.
- Lewandowicz-Machnikowska M., *Zbieg prawa do świadczeń opiekuńczych i świadczeń z ubezpieczenia społecznego — uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2019, Nr 3944.
- Łabno A., *Opinia prawna*, s. 4, dostępna na stronie: <https://www.arch.ms.gov.pl/pl/informacje/download,8072,1.html>.
- Uścińska G., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2021.
- Zaborniak P., *Emerytura a prawo do świadczenia pielęgnacyjnego*, „Causus” 2020, Nr 96-97.
- Zubik M., *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.

³⁵ Stanowisko organu II instancji wyrażone w odpowiedzi na skargę w sprawie zakończonej wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 grudnia 2019 r., II SA/Łd 524/19.