

MONIKA KAPUSTA

ORCID: 0000-0002-7632-244X

Uniwersytet Łódzki

WYKŁADNIA LITERALNA PRZEPISÓW PRAWA A „TRENDY W ORZECZNICTWIE” SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH NA PRZYKŁADZIE UPRAWNIENIA DO ŚWIADCZENIA PIEŁĘGNACYJNEGO DLA OSÓB Z USTALONYM PRAWEM DO EMERYTURY

Abstrakt: Z wykładni literalnej przepisów art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych wynika, że ustalone prawo do emerytury stanowi przesłankę negatywną przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Można przyjąć, że do 2018 roku zarówno organy administracji, jak i sądy administracyjne odmawiały przyznania świadczenia pielęgnacyjnego emerytom, którzy o nie wnioskowali. Od 2019 roku zaczęły się jednak kształtować nowe linie orzecznicze (zwane też trendami), które wbrew brzmieniu przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych dopuszczają rozwiązania w postaci przyznania świadczenia kompensacyjnego (to jest świadczenia pielęgnacyjnego pomniejszonego o wysokość emerytury) albo wyboru świadczenia. Rozwiązania te nie zostały przewidziane w przepisach ustawy, co stawia pod znakiem zapytania zarówno znaczenie wykładni literalnej, jak i zasady pewności prawa.

Słowa kluczowe: emerytura, pomoc społeczna, zbieg świadczeń, świadczenie kompensacyjne, korzystniejsze świadczenie

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Działanie administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa jest jedną z kluczowych zasad jej funkcjonowania¹. Zagadnienie to staje się szczególnie istotne w przypadku szeroko rozumianej administracji świadczącej, od której zależy nie tylko status społeczny, ale niekiedy nawet byt wielu osób². Ważne

¹ Zasada legalizmu wynika już z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Ustawodawca wymienił ją również w art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.).

² Szerzej I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.

miejsce wśród świadczeń przyznawanych osobom potrzebującym pomocy zajmuje świadczenie pielęgnacyjne uregulowane w przepisach ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych³.

Można przyjąć, że świadczenie pielęgnacyjne to świadczenie pieniężne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługujące określonym ustawowo kategoriom beneficjentów, jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji⁴ pod warunkiem, że osoby te spełniają przesłanki pozytywne uzyskania świadczenia i co do których nie zachodzi żadna z przesłanek negatywnych. W art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych wymieniono szczegółowo warunki przyznania tego rodzaju pomocy.

Jedną z kwestii dotyczących świadczenia pielęgnacyjnego, która budzi szczególne kontrowersje (zarówno w praktyce działania organów administracji, jak również w orzecznictwie sądów administracyjnych), jest aktualnie możliwość przyznania tego świadczenia osobie z ustalonym prawem do emerytury.

Bezspornym jest, że osoby legitymujące 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 edukacji⁵ wymagają szczególnej troski. Sprawowanie stałej pieczy wyklucza *de facto* możliwość wykonywania pracy zarobkowej i z tego względu świadczenie pielęgnacyjne w założeniu ustawodawcy miało zapewniać opiekunom osób niepełnosprawnych środki niezbędne do utrzymania. Pamiętać jednak należy, że nie każdy występujący o świadczenie jest pozbawiony źródeł dochodu.

Z upływem czasu postępowania, w których wnioskującymi o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego są emeryci, stały się nader skomplikowane. Mniej więcej do 2018 roku postępowania zainicjowane przez takie osoby kończyły się odmową przyznania świadczenia, a obecnie nie ma już jednolitego stanowiska w tej kwestii.

Choć od uchwalenia ustawy o świadczeniach rodzinnych minęło ponad 17 lat, to jednak stosowanie jej przepisów nie tylko nie jest łatwe, ale wręcz staje się coraz trudniejsze. Mają na to wpływ między innymi rozbieżności w orzecznictwie

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 111 ze zm., dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych.

⁴ Art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

⁵ Na potrzeby tego opracowania dalej zwane łącznie osobami niepełnosprawnymi.

sądów administracyjnych, które powodują, że wypracowywane na przestrzeni lat przez organy administracji standardy rozpoznawania wniosków o przyznanie świadczenia przestały być akceptowane przez wojewódzkie sądy administracyjne, zaś wytyczne tych sądów trudno organom stosować w praktyce. Niewątpliwie nastąpił pewien impas, z którego wyjście mógłby znaleźć ustawodawca. Opracowanie i uchwalenie rozwiązań prawnych wymaga jednak czasu. Warto więc zastanowić się, czy w tej sytuacji Naczelny Sąd Administracyjny, podejmując uchwałę w celu ujednolicenia orzecznictwa sądów administracyjnych i wskazania organom administracji jasnych wytycznych w zakresie sposobu stosowania przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, również (choć tymczasowo) nie rozwiązałby problemu.

BRAK MOŻLIWOŚCI PRYZNANIA ŚWIADCZENIA PIELĘGNACYJNEGO OSOBIE Z USTALONYM PRAWEM DO EMERYTURY W ŚWIETLE PRZEPISÓW USTAWY O ŚWIADCZENIACH RODZINNYCH

W art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych wprost wskazano, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone między innymi prawo do emerytury. Wydawać by się mogło, że przepis ten nie wymaga wyjaśnienia.

Sądy administracyjne przez wiele lat przyjmowały, co do zasady, że

przepisy art. 17 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z 2003 r. o świadczeniach rodzinnych są jasne na tyle, że nie wymagają żadnej wykładni, zgodnie z obowiązującą w systemie prawa zasadą: *clara non sunt interpretanda*. Przepis art. 17 ust. 1 cytowanej ustawy jest sformułowany w sposób niebudzący wątpliwości i co istotne jako norma bezwzględnie obowiązująca nie pozostawia organom administracji orzekającym w tego rodzaju sprawach żadnego luzu decyzyjnego⁶.

W literaturze dostrzegano, że do katalogu podmiotowego osób uprawnionych do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego nie wlicza się osób, które co prawda z założenia nie są aktywne zawodowo (między innymi ze względu na ukończenie określonego wieku czy stan zdrowia wyłączający możliwość zatrudnienia), ale mają ustalone źródła dochodu i są objęte ubezpieczeniem. Umożliwienie tym osobom uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego prowadziłoby do sytuacji, w której stałoby się ono dla tych osób dodatkowym źródłem dochodu pozyskiwanym z budżetu państwa. Takie wydatkowanie środków budżetowych winno być traktowane jako nieuzasadnione⁷.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 29 października 2019 roku, sygn. akt II SA/Op 314/19, LEX nr 2739346.

⁷ Zob. K. Małysa-Sulińska, A. Kawecka, J. Sapeta, *Komentarz do art. 17, [w:] Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, red. K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2015.

Ustalone prawo do emerytury stanowi więc jedną z wymienionych w zamkniętym katalogu z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych przesłanek negatywnych przyznania świadczenia pielęgnacyjnego⁸. Od początku obowiązywania przepisów tej ustawy wykładnia literalna wskazanego artykułu nie budziła wątpliwości i była uznawana za wystarczającą do ustalenia jednolitego sposobu rozpoznawania wniosków o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego składanych przez osoby z ustalonym prawem do emerytury.

Reasumując dotychczasowe rozważania, można przyjąć, że przepis uznawano za niewymagający interpretacji, a wykładnię literalną za wiodącą i wystarczającą do ustalenia jego treści. Na przestrzeni lat w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wypracowywano kryteria stosowania różnych dyrektyw interpretacji przepisów prawa, przyznając pierwszeństwo właśnie zasadzie wykładni językowej i traktując pozostałe zasady, w tym systemową i funkcjonalną oraz historyczną, jako uzupełniające. Wykładnia językowa była traktowana jako punkt wyjścia i wyznacznik granic sensu przepisów tekstów prawnych⁹. Interpretacja przepisów prawa wymaga, jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 22 czerwca 1998 roku, kierowania się w szczególności znaczeniem słów konkretnego języka etnicznego a także założeniem, że ustawodawca był racjonalny, gdy wprowadzał konkretne pojęcia do tekstu prawnego i nie można *a priori* zakładać, że użycie tychże słów w przepisach było nieprzemyślane¹⁰. Wykładnia nie może być sprzeczna z jednoznacznym brzmieniem przepisu (*contra legem*), czy też — przez ustalenie nowej, niewynikającej z gramatycznego brzmienia przepisu, normy prawnej — nie może prowadzić do odmowy zastosowania przepisu w brzmieniu ustalonym przez ustawodawcę¹¹.

Kierując się wykładnią literalną art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, przyjmowano, że przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobie z ustalonym prawem do emerytury nie jest możliwe. Znamiennym jest, że do dnia dzisiejszego treść rzeczzonego przepisu nie uległa zmianie.

Co prawda ustawodawca przewidział w przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych różne rozwiązania umożliwiające pozyskanie pomocy w jak najwyższej wysokości, na przykład możliwość wyboru korzystniejszego świadczenia z art. 27 ust. 5, ale treść tego przepisu nie wskazuje by miał on zastosowanie do zbiegu świadczenia pielęgnacyjnego i emerytalnego. Zgodnie z art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych w przypadku zbiegu uprawnień do następujących

⁸ Tak też M. Rozbicka-Ostrowska, *Okoliczności wyłączające przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego*, [w:] I. Kamińska, J. Matarewicz, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do spraw administracyjnych. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2015.

⁹ Szerzej uchwała siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2000 roku, FPS 14/99, LEX nr 40065.

¹⁰ Sygn. akt FPS 9/97, LEX nr 33210.

¹¹ Uchwała siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2013 roku, I OPS 5/13, LEX nr 1404019.

świadczeń: 1. świadczenia rodzicielskiego lub 2. świadczenia pielęgnacyjnego, lub 3. specjalnego zasiłku opiekuńczego, lub 4. dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, lub 5. zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 roku o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, przysługujące jedno z tych świadczeń wybrane przez osobę uprawnioną, także w przypadku gdy świadczenia te przysługują w związku z opieką nad różnymi osobami. Cechą wspólną wymienionych w art. 27 ust. 5 świadczeń jest to, że są one świadczeniami pieniężnymi z pomocy społecznej, a zatem są przyznawane przez ten sam organ, gdy tymczasem świadczenie emerytalne jest świadczeniem o innym charakterze, pochodzi z innych źródeł i jest wypłacane przez inne podmioty. Co więcej, brzmienie art. 27 ust. 5 wskazuje, że katalog w nim zawarty jest katalogiem zamkniętym. Opierając się na treści tego przepisu, nie ma zatem możliwości traktowania innych świadczeń przysługujących osobie ubiegającej się o świadczenie pielęgnacyjne (między innymi emerytury z ZUS czy KRUS) na równi z wymienionymi w rzeczonym katalogu. Z powyższych względów należy uznać, że przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych wprost wykluczają możliwość przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobom z ustalonym prawem do emerytury.

W ostatnich latach pojawiają się jednak wyroki sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których proponowane są nowe rozwiązania — głównie zakładające przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, w różnej formie i wysokości.

„TRENDY W ORZECZNICTWIE” SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH PRYZNANAWANIA ŚWIADCZEŃ PIELĘGNACYJNYCH OSOBOM Z USTALONYM PRAWEM DO EMERYTURY

Wydaje się, że do 2018 roku można mówić co do zasady o jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach dotyczących przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobom z ustalonym prawem do emerytury. Zarówno wojewódzkie sądy administracyjne, jak i Naczelny Sąd Administracyjny stały do tego czasu na stanowisku, że z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych wynika, że ustalone prawo do emerytury wyklucza przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Analizowany przepis nie budził wątpliwości, a co więcej nie pozostawiał organom administracji rozpoznającym wnioski pochodzące od tej grupy osób żadnego luzu decyzyjnego¹².

¹² Wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 września 2017 roku, sygn. akt II SA/Łd 485/17, LEX nr 2375415; tak też między innymi wyroki: NSA z 10 lipca 2018 roku, I OSK 134/18, LEX nr 2633244; NSA z dnia 10 marca 2017 roku, I OSK 2573/15, LEX nr 2294962; NSA z dnia 19 stycznia 2017 roku, I OSK 1831/15, LEX nr 2480583; NSA z dnia 6 kwietnia 2017 roku, sygn. akt I OSK 2950/15, LEX nr 2290843; NSA z dnia 20 kwietnia 2017 roku, sygn. akt I OSK 3269/15,

Wskazywano wówczas, że sprawowanie pieczy nad osobą niepełnosprawną musi być związane z utratą dochodów. Samo zróżnicowanie wysokości pobieranej emerytury i świadczenia pielęgnacyjnego nie jest równoznaczne z naruszeniem zasady równości. Świadczenia emerytalne oparte na zasadzie wzajemności są stabilne i silniej chronione niż świadczenia pielęgnacyjne. Co więcej, choć niektóre świadczenia emerytalne już od 2014 roku były niższe niż świadczenie pielęgnacyjne, to jednak cechowały się one większą pewnością i stabilnością niż świadczenie pielęgnacyjne stanowiące element systemu zabezpieczeń społecznych. Na dowód tego wskazywano okoliczność, że w funkcjonującym systemie zabezpieczeń społecznych nigdy nie miało miejsca wygaszenie decyzji emerytalnych, ale dochodziło do wygaszenia decyzji o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego¹³.

Także Naczelny Sąd Administracyjny dostrzegał, że

odmowa przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobom mającym ustalone prawo do emerytury nie narusza zasady równości, o której mowa w Konstytucji RP. Cechą bowiem wspólną, relevantną, osób, które w oparciu o przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych mają otrzymać wsparcie w postaci świadczenia pielęgnacyjnego, jest to, że nie uzyskują żadnych dochodów decydując się na sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem¹⁴.

Kluczową kwestią była zatem utrata środków utrzymania będąca następstwem podjęcia opieki nad osobą niepełnosprawną i w konsekwencji brak źródeł dochodu takiego opiekuna.

Od 2019 roku w orzecznictwie sądów administracyjnych zaczęto jednak odchodzić od tych, wypracowywanych przez kilkanaście lat i utrwalonych już, standardów na rzecz nowych rozwiązań:

1. wskazywania na konieczność przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości pomniejszonej o wysokość świadczenia emerytalnego bądź

2. umożliwiania stronie postępowania dokonanie wyboru między pobieranym świadczeniem emerytalnym a świadczeniem pielęgnacyjnym.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych z dwóch ostatnich lat wskazuje, że zwłaszcza pierwsze z wymienionych rozwiązań cieszyło się początkowo ogromnym zainteresowaniem. Sądy administracyjne doszły bowiem do przekonania, że uprawnienie do emerytury nie jest przeszkodą dla przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, a jedynie podstawą do jego pomniejszenia o wysokość emerytury netto¹⁵.

LEX nr 2332964 oraz WSA w Gliwicach z dnia 6 czerwca 2017 roku, sygn. akt IV SA/Gl 1180/16, LEX nr 2321302 utrzymany w mocy wyrokiem NSA z dnia 11 stycznia 2018 roku, sygn. akt I OSK 2498/17, LEX nr 2468122; WSA w Łodzi z dnia 13 maja 2015 roku, sygn. akt II SA/Łd 253/15, LEX nr 1792746; WSA w Gorzowie z dnia 17 grudnia 2014 roku, sygn. akt II SA/Go 807/14, LEX nr 1602374.

¹³ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 czerwca 2017 roku, sygn. akt IV SA/Gl 1180/16, LEX nr 2321302.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 10 lipca 2018 roku, sygn. akt I OSK 134/18, LEX nr 2633244.

¹⁵ Tak między innymi wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 czerwca 2020 roku, sygn. akt II SA/Go 128/20, LEX nr 3029646; podobnie wyroki: WSA w Krakowie z dnia 11 kwietnia

Znamiennym jest, że w orzecznictwie nadal odwoływano się do zasady równości, którą należy interpretować w taki sposób, że każdy podmiot prawa posiadający określoną cechę istotną w takim samym stanie ma być traktowany tak samo, co oznacza, że nie mogą istnieć ani zróżnicowania dyskryminujące, ani faworyzujące. Zatem różnicowanie przez prawodawcę podmiotów prawa charakteryzujących się cechą istotną stanowi odstępstwo od zasady równości¹⁶.

Sądy przywoływały co prawda te same wyroki Trybunału Konstytucyjnego co przed rokiem 2018, ale wywodziły z nich odmienne wnioski: że odmowa przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie z ustalonym prawem do emerytury stanowi naruszenie wspomnianej wyżej konstytucyjnej zasady równości, a także zasady sprawiedliwości społecznej. Podnoszono między innymi, że:

jedynym sensownym wytłumaczeniem zaniechania ustawodawcy, który jest racjonalny i działa z poszanowaniem Konstytucji a jednak nie zmienił treści art. 17 u.s.r., jest to, że przepis ten nie wymaga pilnej nowelizacji, albowiem możliwa jest taka jego interpretacja, która nie będzie naruszać konstytucyjnych zasad równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej oraz realizować będzie obowiązki udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 zd. 2) i osobom niepełnosprawnym (art. 69). Takiej właśnie interpretacji art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r. winny dokonać w niniejszej sprawie Sąd i organy, będąc na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji zobowiązanymi do bezpośredniego stosowania jej przepisów. Oczywiście nie oznacza to oparcia rozstrzygnięcia Sądu czy też decyzji organu wprost o powołane wyżej przepisy Konstytucji, a jedynie dokonanie prokonstytucyjnej wykładni art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r. prowadzącej do wniosku, że przepis ten wyłącza prawo skarżącej do świadczenia pielęgnacyjnego tylko do wysokości otrzymywanej przez nią emerytury¹⁷.

Wzrosło zatem znaczenie innych niż językowe dyrektyw wykładni przepisów prawa. Sądy opowiedziały się za stanowiskiem, że nawet jeśli proces wykładni rozpoczyna się od dyrektyw językowych, to nie można na nich poprzestać. W nauce prawa i orzecznictwie dominuje obecnie przeświadczenie, że dyrektywy

2019 roku sygn. akt III SA/Kr 137/19, LEX nr 2650442; WSA w Krakowie z dnia 6 grudnia 2019 roku, sygn. akt III SA/Kr 1123/19, LEX nr 2761338; WSA w Gdańsku z dnia 12 września 2019 roku, sygn. akt III SA/Gd 472/19, LEX nr 2720746; WSA w Gliwicach z dnia 27 września 2019 roku, sygn. akt II SA/Gl 1035/19, LEX nr 2751701; WSA w Gliwicach z dnia 24 grudnia 2019 roku, sygn. akt II SA/Gl 1101/19, LEX nr 2761337; WSA w Poznaniu z dnia 28 listopada 2019 roku, sygn. akt II SA/Po 827/19, LEX nr 2752278; WSA w Rzeszowie z dnia 16 października 2019 roku, sygn. akt II SA/Rz 828/19, LEX nr 2742445 oraz NSA z dnia 28 czerwca 2019 roku, sygn. akt I OSK 757/19, LEX nr 2724028; NSA z dnia 8 stycznia 2020 roku, sygn. akt I OSK 2392/19, LEX nr 2767685.

¹⁶ W tym wyrok TK z 9 marca 1988 roku, sygn. akt U 7/87, LEX nr 25472, a także wyroki: TK z 6 maja 1998 roku, sygn. akt K 37/97, LEX nr 32605; TK z dnia 20 października 1998 roku, sygn. akt K 7/98, LEX nr 34598; TK z dnia 17 maja 1999 roku, sygn. akt P 6/98, wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 roku, sygn. akt K 18/99, LEX nr 39280; TK z dnia 18 grudnia 2000 roku, sygn. akt K 10/00, LEX nr 44559; TK z dnia 21 maja 2002 roku, sygn. akt K 30/01, LEX nr 54066; TK z dnia 28 maja 2002 roku, sygn. akt P 10/01, LEX nr 54069; TK z dnia 18 marca 2014 roku, sygn. akt SK 53/12, LEX nr 1451359.

¹⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 kwietnia 2019 roku, sygn. akt III SA/Kr 137/19, LEX nr 2650442.

funkcjonalne i systemowe mogą skutkować zanegowaniem rezultatów wykładni językowej nawet w przypadkach, gdy prowadzi ona do jednoznacznych rezultatów¹⁸. Dostrzega się, że jasność i transparentność przepisów jest zależna od wielu czynników i podatna na przemiany, dlatego przepis niewymagający interpretacji może okazać się wątpliwy po wprowadzeniu nowych rozwiązań prawnych bądź też po istotnej zmianie sytuacji społecznej czy ekonomicznej, nawet gdy jego brzmienie pozostaje tożsame¹⁹.

Posiłkując się szeroką wykładnią przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał (między innymi w wyroku z dnia 30 kwietnia 2020 roku), że wykładnia systemowa powinna uwzględniać kluczowe, konstytucyjne zasady systemu prawa, by umożliwić osobie z ustalonym prawem do emerytury pozyskanie świadczenia pielęgnacyjnego w części będącej różnicą między emeryturą a kwotą świadczenia pielęgnacyjnego²⁰.

Coraz częściej w judykaturze sięga się też po pojęcie tak zwanej wykładni prokonstytucyjnej, które zakłada, że

artykuł 2 ustawy zasadniczej stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasadę tę spełniają w szczególności sądy, których obowiązkiem jest przestrzeganie wyznaczonego przez Konstytucję porządku prawnego. Stosownie bowiem do Konstytucji, jej przepisy stosuje się bezpośrednio, co oznacza, że sądy posiadają środki do zgodnego z Konstytucją rozstrzygnięcia sprawy. Do środków tych należy wykładnia rozszerzająca, oparta na założeniu racjonalnego ustawodawcy, w której dopuszczalne jest odstępstwo od tej racjonalności, gdy istnieją ważniejsze niż literalne pojmowanie normy, zasady i wartości. Toteż kierując się wyrażoną w art. 178 ust. 1 i art. 8 Konstytucji RP zasadą podległości sędziów Konstytucji rozumianą w ten sposób, że interpretując przepisy ustaw sędziowie zobowiązani są wziąć pod uwagę nie tylko ich literalną treść, ale też przepisy ustawy zasadniczej, a w sytuacji w której wykładnia ustawy nie daje jednoznacznego rezultatu należy wybrać taką wykładnię, która w sposób najpełniejszy umożliwia realizację norm i wartości konstytucyjnych²¹.

Nie jest jednak jasne, jak daleko może sięgać wykładnia prokonstytucyjna i jak powinny się na nią zapatrywać organy administracji, które rozpatrując sprawę, w pierwszej kolejności kierują się treścią odpowiednich przepisów prawa materialnego.

Wyjaśniając tę linię orzeczniczą, sądy sięgają niejednokrotnie do okoliczności wejścia w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych i powołują się na tak

¹⁸ Zob. uchwała NSA (7) z dnia 10 grudnia 2009 roku, sygn. akt I OPS 8/09, LEX nr 531150; L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym. System Prawa Administracyjnego*, t. 4, s. 204 n.; M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 275 n.

¹⁹ Szerzej L. Morawski, *Wykładnia prawa w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 65.

²⁰ Sygn. akt I OSK 1546/19, LEX nr 3009452.

²¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 czerwca 2020 roku, sygn. akt IV SA/Wr 64/20, LEX nr 3071955; ale również na przykład wyrok NSA z dnia 13 listopada 2015 roku, sygn. akt I OSK 1286/14, LEX nr 1989822.

zwaną zmianę sytuacji skutkującą zmianą „trendów orzeczniczych”²². Było to wynikiem zmiany relacji wysokości świadczenia pielęgnacyjnego oraz wysokości świadczeń, których pobieranie pozbawia możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. W 2003 roku, gdy nastąpiło uchwalenie ustawy o świadczeniach rodzinnych i wyłączenie możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom posiadającym uprawnienie do wyliczonych enumeratywnie świadczeń, wysokość świadczenia pielęgnacyjnego została określona na 420 zł miesięcznie i była to kwota niższa niż ówczesna wysokość najniższej emerytury czy innych świadczeń wyłączających prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Taka sytuacja trwała do 1 maja 2014 roku, kiedy wysokość świadczenia pielęgnacyjnego wzrosła do 800 zł i zaczęła — choć nieznacznie — przewyższać najniższą emeryturę. Następnie świadczenie pielęgnacyjne zostało poddane waloryzacji, na skutek czego jest obecnie niemal dwukrotnie wyższe od najniższej emerytury. Przyjmuje się zatem, że intencją ustawodawcy było, by opiekun nie otrzymywał świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy jest uprawniony do świadczenia w wyższej wysokości²³.

W tym miejscu warto jednak zaznaczyć, że choć od 2014 wysokość świadczenia pielęgnacyjnego mogła już przewyższać najniższą emeryturę to jednak do roku 2018 zarówno organy administracji, jak i sądy administracyjne konsekwentnie odmawiały przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego osobom z ustalonym prawem do emerytury. Co więcej, warto by się zastanowić, jak rozumieć — w świetle przywoływanej przez sądy administracyjne zasady równości — sytuację, w której osobom z ustalonym prawem do emerytury do 2018 roku odmawiano przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, a od 2018 — w analogicznych stanach faktycznych — świadczenie to jest przyznawane.

Zaprezentowana linia orzecznicza, choć obecnie dominująca, nie jest jedyna. Od 2019 niektóre wojewódzkie sądy administracyjne, a od 2020 roku także Naczelny Sąd Administracyjny coraz częściej dostrzegają wadliwość przedstawionej linii orzeczniczej, kształtując nowy sposób interpretacji przytoczonych przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. Pojawiają się wyroki, w których podnosi się, że

wypłata świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości odpowiadającej różnicy pomiędzy ustawową wysokością tego świadczenia i wysokością emerytury (netto) pozostawałaby w sprzeczności z art. 17 ust. 3 u.ś.r., który wysokość świadczenia pielęgnacyjnego określa jednoznacznie kwotowo i nie pozwala na samodzielne określanie jego wysokości przez organ administracji w oparciu o jakiekolwiek przesłanki. Słusznie podnosi się w orzecznictwie niektórych wojewódzkich sądów administracyjnych, że tego rodzaju praktyka, 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

²² Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2019 roku, sygn. akt I OSK 757/19, LEX nr 2724028.

²³ Zob. między innymi wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 października 2020 roku, sygn. akt II SA/Łd 105/20, LEX nr 3075299.

na przykład trzynastej emerytury czy też w zakresie odprowadzanych składek na ubezpieczenie zdrowotne i ubezpieczenie emerytalno-rentowe²⁴.

Z twierdzeniem tym należy się zgodzić. Wyraża ono bowiem szereg wątpliwości i problemów, z którymi stykały się w praktyce organy administracji na skutek orzeczeń wydanych przez sądy administracyjne.

Naczelny Sąd Administracyjny, odwołując się do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 roku, dostrzegł także, że w systemie świadczeń rodzinnych nie zostało przewidziane rozwiązanie pośrednie, pozwalające na wyeliminowanie tego problemu na przykład poprzez obniżenie wysokości świadczenia proporcjonalnie do wysokości pobieranej renty²⁵ czy też, jak w tym wypadku, emerytury.

Z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny zaproponował rozstrzygnięcie polegające na umożliwieniu stronie dokonania wyboru jednego ze świadczeń²⁶. Zdaniem sądu taka możliwość wynika z przytoczonego już art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Ponadto Sąd wskazał, że także w art. 95 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁷ odniesiono się do zbiegu świadczeń, przyjmując, że w takim wypadku jest wypłacane jedno z tych świadczeń — wyższe lub wybrane przez zainteresowanego. Nie można jednak pominąć faktu, że przepisy każdego z wymienionych aktów prawnych regulują zbieg świadczeń przyznawanych na podstawie tych ustaw bądź wymienionych w nich wprost przepisów (tak art. 27 ust. 5 pkt 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych i art. 96 u.e.r.f.u.s.), których wypłaty dokonują organy określone także w tych ustawach. Zatem jedyny przepis, w którym przewidziano zbieg uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego i emerytalnego, to wymieniony już art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Naczelny Sąd Administracyjny widzi jednak możliwość — przy uwzględnieniu zasad konstytucyjnych — dokonania wyboru świadczenia poprzez rezygnację ze świadczenia o niższej wysokości. Praktyka pokazuje zaś, że o świadczenie pielęgnacyjne występują osoby, których świadczenie emerytalne jest niższe niż świadczenie pielęgnacyjne. Z tego względu rezygnacja miałaby dotyczyć świadczenia emerytalnego. Choć nie jest możliwa rezygnacja z prawa do świadczenia emerytalnego, to prawodawca w art. 103 ust. 3 u.e.r.f.u.s. przewidział możliwość zawieszenia prawa do emerytury na wniosek eme-

²⁴ Tak między innymi wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2020 roku, sygn. akt I OSK 1983/20, LEX nr 3101140; tak też wyroki: NSA z dnia 18 czerwca 2020 roku, sygn. akt I OSK 254/20, LEX nr 3021475; NSA z dnia 27 maja 2020 roku, sygn. akt I OSK 2375/19, LEX nr 3036869; NSA z dnia 11 sierpnia 2020 roku, sygn. akt I OSK 764/20; WSA w Poznaniu z dnia 13 stycznia 2020 roku, sygn. akt IV SA/Po 824/19, LEX nr 2770693; WSA w Rzeszowie z 20 lutego 2020 roku, sygn. akt II SA/Rz 1265/19, LEX nr 2973870.

²⁵ Sygn. akt SK 2/17, LEX nr 2684106.

²⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2020 roku, sygn. akt I OSK 1983/20, LEX nr 3101140.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 291, dalej: u.e.r.f.u.s.

ryta. Biorąc pod uwagę, że ustawa nie ogranicza możliwości złożenia takiego wniosku, wstrzymanie wypłaty emerytury następuje z miesiącem, w którym zostanie wydana decyzja o wstrzymaniu wypłaty emerytury. Z kolei wstrzymanie wypłaty świadczenia emerytalnego eliminuje negatywną przesłankę przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, zatem od miesiąca, w którym wpłynęła decyzja o wstrzymaniu wypłaty emerytury, może zostać przyznane świadczenie pielęgnacyjne²⁸.

Równocześnie sądy nakładają na organy administracji obowiązek poinformowania strony o możliwości złożenia wniosku o zawieszenie emerytury ze wskazaniem, że przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego jest uzależnione od przedstawienia decyzji o wstrzymaniu jej wypłaty²⁹.

Warto przyjrzeć się uważniej literalnemu brzmieniu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, z którego wynika, że to ustalenie prawa do emerytury stanowi negatywną przesłankę przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, nie zaś wypłata tegoż świadczenia. Nie można jednak zapomnieć, że celem świadczeń pomocowych jest zapewnienie środków utrzymania, a skoro osoba ma ustalone prawo do emerytury, ale tej emerytury nie pobiera, to środków utrzymania jest *de facto* pozbawiona. Z tego właśnie względu sądy administracyjne stoją obecnie na stanowisku, że nie ma podstaw do pozbawienia możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną z tego jedynie powodu, że mają one przyznane prawo jednego ze świadczeń wymienionych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, zwłaszcza jeżeli tego świadczenia nie pobierają³⁰.

W orzecznictwie sądów administracyjnych odnaleźć jednak można i takie stanowisko, że ustawa o świadczeniach rodzinnych nie daje możliwości wyboru w przypadku zbiegu świadczenia pielęgnacyjnego oraz jednego ze świadczeń wymienionych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zależności od tego, które z nich jest bardziej korzystne dla wnioskodawcy. Oznacza to, że posiadanie uprawnienia do jednego ze świadczeń wymienionych we wskazanym przepisie pozbawia możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego. Wymieniony przepis wyklucza bowiem prawo do świadczenia pielęgnacyjnego niezależnie od wysokości świadczenia emerytalnego, jak i okoliczności jego przyznania i pobierania³¹. Warto jednak zwrócić uwagę, że wyrok, z którego zaczerpnięto

²⁸ Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2020 roku, sygn. akt I OSK 1983/20, LEX nr 3101140; tak też wyroki: WSA w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2020 roku, sygn. akt II SA/Ol 323/20, LEX nr 3033710; WSA w Poznaniu z dnia 30 stycznia 2020 roku, sygn. akt IV SA/Po 921/19, LEX nr 2799025; WSA w Poznaniu z dnia 30 stycznia 2020 roku, sygn. akt II SA/Po 808/19, LEX nr 2779452.

²⁹ *Ibidem*; podobnie wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 grudnia 2019 roku, sygn. akt II SA/Po 865/19, LEX nr 2756596.

³⁰ Podobnie wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2020 roku, sygn. akt I OSK 487/20, LEX nr 3046164.

³¹ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 sierpnia 2019 roku, sygn. akt II SA/Rz 720/19, LEX nr 2752056.

wskazane stanowisko, zapadł zanim upowszechniła się ostatnia z przytoczonych linii orzeczniczych.

PODSUMOWANIE

Konkludując, zagadnienia związane z szeroko pojmowaną administracją świadczącą zawsze budziły wiele kontrowersji. Są to kwestie trudne, zwłaszcza że od przyznania tej pomocy często zależy nie tylko poziom czy też standard życia, ale wręcz możliwość przeżycia wielu rodzin. Zmiany regulacji tej tematyki powinny być zatem przemyślane i systemowe. O wszelkich modyfikacjach powinien decydować ustawodawca. Rolą sądów administracyjnych nie może być wypełnianie luk prawnych czy dostosowywanie systemu prawa do zmieniających się warunków społecznych.

Nowo ukształtowane linie orzecznicze dotyczące przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobom z ustalonym prawem do emerytury doprowadziły do sytuacji, w której odrzuca się wykładnię literalną przepisów prawa, co czyni zasadę pewności prawa iluzoryczną, ponieważ nawet jasny i jednoznaczny przepis może stać się podstawą skrajnie odmiennych rozstrzygnięć.

Nie ulega wątpliwości, że analizując i oceniając praktykę rozpoznawania wniosków o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, należy mieć na uwadze cel tego szczególnego świadczenia pomocowego, czyli

udzielenie materialnego wsparcia osobom, które rezygnują z aktywności zawodowej, by opiekować się osobą niepełnosprawną. Świadczenie pielęgnacyjne ma zatem zastąpić dochód wynikający ze świadczenia pracy, której nie może podjąć osoba pielęgnująca. Istotą świadczenia pielęgnacyjnego jest więc częściowe zrekompensowanie opiekunowi niepełnosprawnego strat finansowych spowodowanych niemożnością podjęcia pracy lub rezygnacją z niej w związku z koniecznością opieki nad osobą niepełnosprawną³².

W literaturze wskazuje się także, że polskie świadczenia rodzinne mają służyć zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie osób niepełnosprawnych lub w podeszłym wieku. Osiągnięcie tego jest możliwe w szczególności poprzez przyznanie im świadczeń pieniężnych mających służyć pokryciu kosztów opieki zapewnianej „we własnym zakresie”, między innymi opieki osób bliskich. Tego typu pomoc nie wyrównuje kosztów utrzymania osób niepełnosprawnych, ale zapewnia środki na ich rehabilitację czy sprawowanie nad nimi opieki³³.

³² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 maja 2019 roku, sygn. akt IV SA/Wr 105/19, LEX nr 2695689.

³³ Szerzej R. Babińska-Górecka, K. Stopka, *Polskie świadczenia rodzinne z punktu widzenia koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2012, nr 4, s. 28–34.

Bezsprzecznie od momentu wejścia w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych wiele się zmieniło. Początkowo ustawodawca przyjął, że zabezpieczenie materialne w postaci emerytury stanowi o wyłączeniu z kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. Wynika to wprost z przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, który winien być rozumiany tak, że nie jest możliwy zbieg obu tych świadczeń ani ich wzajemna kompensata. Taka interpretacja przytoczonych norm stała się podstawą tysięcy decyzji organów administracji i wielu orzeczeń sądów administracyjnych.

Sytuacja osób z ustalonym prawem do emerytury wnioskujących o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego zmieniła się diametralnie od 2019 roku w związku ze zmianą „trendów orzeczniczych”. Wątpliwości budzi już samo pojęcie „trendów orzeczniczych”, zaczerpnięte *nota bene* właśnie z orzecznictwa³⁴. Nie jest jasne, od kiedy sądy administracyjne orzekają na podstawie trendów, skoro zgodnie z przepisami art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku — Prawo o ustroju sądów administracyjnych³⁵ kontrola sądów administracyjnych sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Ponadto choć przez wiele lat wykładnia literalna przepisów prawa była wykładnią wiodącą, to obecnie przyjmuje się, że winna być ona uzupełniana, a nawet zastępowana innymi dyrektywami nawet jeśli miałyby to prowadzić do wniosków sprzecznych z brzmieniem przepisu. Takie działanie wydaje się stanowić zbyt daleko idącą ingerencję w konstytucyjną zasadę trójpodziału władzy.

Zmiana realiów powinna stanowić przyczynek do modyfikacji przepisów prawa. Potrzeba zmiany została już dostrzeżona w doktrynie³⁶ i musi zostać wyeksponowana. Rolą sądów administracyjnych nie może być zastępowanie ustawodawcy. Tym bardziej, że sądy administracyjne w wyrokach, w których wskazuje się na potrzebę przyznania emerytom świadczenia kompensacyjnego (to znaczy uzupełniającego emeryturę do wysokości pełnego świadczenia pielęgnacyjnego), powołują się nierzadko na naruszenie — także konstytucyjnej — zasady równości. Nie jest jednak jasne, jak kształtuje się sytuacja osób, którym wcześniej — to jest zanim ukształtowały się nowe „trendy w orzecznictwie” — odmówiono przyznania świadczenia pielęgnacyjnego właśnie z uwagi na ustalone prawo do świadczenia emerytalnego. Te osoby również mogą czuć się pokrzywdzone, bo choć przepisy prawa nie uległy zmianom, to im tego świadczenia odmówiono nawet w analogicznych stanach faktycznych jak te, w których obecnie przyznaje się świadczenie kompensacyjne albo umożliwia wybór świadczenia.

Niewątpliwie jednak, gdy ukształtowało się kilka linii orzeczniczych, jedynie uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego mogłaby choć tymczasowo (do mo-

³⁴ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 października 2020 roku, sygn. akt II SA/Łd 105/20.

³⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 roku poz. 137.

³⁶ Zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, *Zbieg prawa do świadczeń opiekuńczych i świadczeń z ubezpieczenia społecznego — uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Prawa i Administracji” 118, 2019, s. 37–46.

mentu uporządkowania przez ustawodawcę stanu prawnego) wprowadzić pewien ład w proponowanych przez sądy administracyjne rozwiązaniach.

Faktem jest, że zmienił się stosunek wysokości świadczenia pielęgnacyjnego i emerytalnego, na co w judykaturze zwraca się szczególną uwagę. Nie można jednak zapomnieć, że przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit a ustawy o świadczeniach rodzinnych jest nadal jednoznaczny. Proponowana przez sądy administracyjne nowatorska i prokonstytucyjna wykładnia tych norm budzi szereg zastrzeżeń między innymi dlatego, że większość promowanych rozwiązań jest niezgodna z innymi przepisami tejże ustawy. Przykładem jest chociażby świadczenie kompensacyjne, które jest sprzeczne z art. 17 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Podobnie należałoby traktować możliwość wyboru świadczenia w kontekście brzmienia art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych i zawartego w nim zamkniętego katalogu świadczeń. Trudno w nim szukać świadczenia emerytalnego.

Wydaje się jednak, że wstrzymanie wypłaty świadczenia emerytalnego skutkujące brakiem dochodów z tego tytułu powoduje sytuację, w której nie zachodzi zbieg, a zatem możliwe staje się przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego. Zarazem wstrzymanie wypłaty emerytury przy jednoczesnym zachowaniu prawa do niej daje osobie z ustalonym prawem do emerytury poczucie bezpieczeństwa i pewności, że w sytuacji, gdy nie będzie już mogła pobierać świadczenia pielęgnacyjnego, nadal będzie mogła — po złożeniu stosownego wniosku i jego rozpatrzeniu przez organ emerytalny — pobierać świadczenie emerytalne.

Z powyższych względów za najbardziej akceptowalne w świetle obowiązujących przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych można uznać przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobom, którym wstrzymano wypłatę świadczenia emerytalnego. Niemniej jednak należy to traktować jako ostateczność i rozwiązanie tymczasowe. Problem ten powinien bowiem zostać rozstrzygnięty przez ustawodawcę, który sprawuje pieczę nad systemem świadczeń rodzinnych. Raz jeszcze należy podkreślić, że sądy administracyjne nie mogą niejako zastępować prawodawcy, nadając nową treść przepisom prawa.

LITERAL INTERPRETATION OF LAW AND ‘TRENDS IN ADMINISTRATIVE COURT JUDGMENTS’ ON THE EXAMPLE OF THE RIGHT TO NURSING BENEFIT FOR PEOPLE WHO HAVE AN ESTABLISHED RIGHT TO OLD AGE PENSION

Summary

Literal interpretation of the provisions of art. 17 sec. 5 point 1 lit. and the Act on family benefits, shows that the established right to old age pension is a negative condition for granting a nursing benefit. Until 2018, both administrative bodies and administrative courts refused to grant a nursing benefit to pensioners. From 2019, new jurisprudence lines began to appear, which (contrary to the wording of the provisions of the Act on family benefits) allow the award of a compensation

benefit (i.e. nursing benefit reduced by the amount of the old age pension) or choosing more favorable benefit. These solutions have not been provided for in the provisions of the Act. That puts into question the importance of the literal interpretation and the principle of legal certainty.

Keywords: old age pension, social assistance, convergence of benefits, compensation benefit, more favorable benefit

BIBLIOGRAFIA

- Babińska-Górecka R., Stopka K., *Polskie świadczenia rodzinne z punktu widzenia koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2012, nr 4.
- Gutowski M., Kardas P., *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017.
- Leszczyński L., Wojciechowski B., Zirk-Sadowski M., *Wykładnia w prawie administracyjnym. System Prawa Administracyjnego*, t. 4.
- Lewandowicz-Machnikowska M., *Zbieg prawa do świadczeń opiekuńczych i świadczeń z ubezpieczenia społecznego — uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Prawa i Administracji” 117, 2019.
- Małysa-Sulińska K., Kawecka A., Sapeta J., *Komentarz do art. 17, [w:] Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, red. K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2015.
- Morawski L., *Wykładnia prawa w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002.
- Rozbicka-Ostrowska M., *Okoliczności wyłączające przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego*, [w:] I. Kamińska, J. Materewicz, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do spraw administracyjnych. Wybrane zagadnienia*, red. J. Ignaczewski, Warszawa 2015.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.