

GLOSA

do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 11 marca 2011 r.,
I OSK 1987/10¹

Sam fakt bycia rolnikiem wyklucza daną osobę z kręgu osób, które mogą otrzymać świadczenie pielęgnacyjne.

I. *Sentencia facit ius*. Sprawy, w których orzekają sądy administracyjne, które z pozoru tylko mają jednostkowy wymiar, często są początkiem kształtowania się oznaczonej tzw. linii orzeczniczej. Przez autorytet sądu, zwłaszcza sądu wyższej instancji, dochodzi również do silnego oddziaływania na praktykę organów administracyjnych. Wymaga to od składów orzekających wielkiej rozważliwości, rodzi potrzebę roztrząsania sprzecznych argumentów wspierających poglądy stron sporu. Sformułowaniu przez orzekający sąd tezy, która może mieć zastosowanie do dużej ilości spraw administracyjnych i sądownoadministracyjnych, powinna również towarzyszyć refleksja o jej skutkach.

Stan faktyczny sprawy, na tle której zapadł komentowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) nie był specjalnie zawiły. Wojewódzki sąd administracyjny oddalił skargę na decyzję samorządowego kolegium odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję wójta gminy odmawiającą przyznania skarżącemu świadczenia pielęgnacyjnego. Organy administracyjne ustaliły, że ojciec skarżącego jest osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym, wymagającą stałej oraz długotrwałej opieki lub pomocy innej

¹ Baza orzeczeń LEX nr 1079726.

osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna w procesie leczenia, rehabilitacji i edukacji. Organ odwoławczy wykluczył, aby skarżący mógł rzeczywiście opiekować się swym ojcem z uwagi na odległość między jego miejscem zamieszkania, a miejscem zamieszkania ojca (organy przyjęły, że było to 30 km). Wojewódzki sąd administracyjny nie podzielił ustaleń faktycznych organów, przyjął że odległość między domem skarżącego a miejscem zamieszkania jego ojca to tylko 12 km, skarżący jest rzeczywistym opiekunem swego ojca, zapewnia mu opiekę lekarską, zwłaszcza wobec zaleceń po jego hospitalizacji. Oddalając skargę sąd ten przyjął, że istotną okolicznością przesądzającą o oddaleniu skargi jest fakt, iż skarżący jest rolnikiem, prowadząc niewielkie gospodarstwo rolne. Skarżący kasacyjnie ten wyrok przywołując podstawy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego przytoczył treść art. 17 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych² eksponując warunek uzależniający przyznanie świadczenia od rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, względnie ich nie podejmowania. Definicję zatrudnienia i innej pracy zarobkowej zawiera art. 3 pkt 22 ustawy o świadczeniach rodzinnych. W ocenie wnoszącego skargę kasacyjną rolnik winien spełniać te standardowe warunki, ponadto złożyć oświadczenie, że wykonywanie prac rolniczych nie koliduje ze sprawowaniem opieki, co organ pomocy społecznej może weryfikować.

Skargi kasacyjnej NSA nie uwzględnił, nie dopatrując się błędnej wykładni art. 17 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 22 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Sąd kasacyjny uwypuklił, że do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego może dojść w dwóch przypadkach: po pierwsze, gdy osoba zainteresowana przyznaniem świadczenia nie pracuje i nie trudni się jakąkolwiek pracą zarobkową, w drugim zaś, kiedy z uwagi na konieczność sprawowania opieki rezygnuje z dotychczasowego sposobu aktywności zawodowej i za-

² Dz. U. nr 139 z 2006 r., poz. 992 ze zm.

robkowej (np. rozwiązuje stosunek pracy, rezygnuje z prowadzonej działalności gospodarczej). W ocenie NSA skarżący kasacyjnie nie zrezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, o czym przesądzać ma treść zaświadczenia, z którego wynika, iż jako rolnik podlega ubezpieczeniu społecznemu. Sąd podkreślił, że istotą świadczenia pielęgnacyjnego jest zrekompensowanie opiekunowi osoby niepełnosprawnej rezygnacji z aktywności zawodowej oraz opłacenie składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Nie uwzględniono wywodów skarżącego kasacyjnie, że skoro art. 3 pkt 22 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie zalicza zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w gospodarstwie rolnym, to do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego przez rolnika wystarczyć ma złożenie oświadczenia przez niego, że prace rolne nie kolidują ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawnym.

II. Stanowisko NSA zaprezentowane w glosowanym wyroku oceniam krytycznie. Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej ustawodawca wedle art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych przysługuje: matce albo ojcu, innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy³ ciąży obowiązek alimentacyjny, opiekunowi faktycznemu dziecka – jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, albo osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. W powyższym przepisie dwukrotnie użyto terminu „zatrudnienie lub inna praca zarobkowa” w kontekście rezygnacji z takiego zajęcia lub jego nie podejmowania przez osobę ubiegającą się o przyznanie prawa do

³ Dz. U. nr 9, poz. 59 ze zm.

świadczenia pielęgnacyjnego. NSA w glosowanym wyroku nie podzielił argumentacji zawartej w skardze kasacyjnej, a eksponujących fakt zdefiniowania w ustawie o świadczeniach rodzinnych terminu „zatrudnienie lub inna praca zarobkowa”. Art. 3 pkt 22 cyt. ustawy stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o „zatrudnieniu lub innej pracy zarobkowej” – oznacza to „wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego, umowy o pracę nakładczą oraz wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych, a także prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej”. Wyraźnie w cyt. przepisie nie ujęto pracy we własnym gospodarstwie rolnym, a tym bardziej posiadania gospodarstwa rolnego jako stanu rozumianego na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych za „zatrudnienie” czy też „wykonywania innej pracy zarobkowej”. Sąd kasacyjny w istocie rozszerzył definicję ustawową pojęcia „rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej”, przyjmując *a priori*, że sam fakt pozostawania rolnikiem wyklucza daną osobę z kręgu osób, które mogą otrzymać świadczenie pielęgnacyjne na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Stanowisko to, jak się wydaje, ma charakter dyskryminacyjny dla osób należącej do takiej grupy społecznej w Polsce, nadto zdaje się abstrahować od wykładni językowej art. 3 pkt 22 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Co charakterystyczne, NSA w motywach swego uzasadnienia wyraźnie dystansuje się od posłużenia definicją ustawową z cyt. przepisu używając terminu „jakakolwiek praca zarobkowa” dla określenia przesłanki, ujętej w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wyraźne jest zatem stanowisko Sądu, aby dla ustalenia katalogu osób, którym nie przysługuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, sięgnąć do innej wykładni, niż wykładnia językowa. Nie jest to w orzecznictwie NSA stanowisko odosobnione⁴. Zaprezentowana przez NSA teza pomija jednak

⁴ W wyroku z 16.12.2011 r., I OSK 1393/11 (orzeczenie.nsa.gov.pl). NSA opo-

całkowicie dyspozycję art. 17 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych⁵, w którym wskazano sytuacje, gdy świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje. Cyt. przepis nie zawiera stwierdzenia, jakoby posiadanie gospodarstwa rolnego przez ubiegającego się o świadczenie pielęgnacyjne stanowiło negatywną przesłankę dla przyznania prawa.

Art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych konstruuje krąg podmiotów, które mogą ubiegać się o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, wyraźnie rozdziela sytuacje, w których wnioskujący o przyznanie takiego prawa rezygnuje z „zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej”, albo jeżeli jej „nie podejmuje”. Skoro zatem posiadacz gospodarstwa rolnego nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w rozumieniu art. 3 pkt 22 ustawy o świadczeniach rodzinnych, to zdaje się spełniać przesłankę z art. 17 ust. 1 cyt. ustawy, o której tu mowa. Oczywiście, aby prawo to uzyskać, muszą być spełnione jeszcze inne przesłanki, z których najistotniejszą, jak się wydaje, jest rzeczywiste sprawowanie opieki nad osobą niepełnosprawną, wymienioną w tym przepisie.

III. Rozważyć należy, z jakich to przyczyn NSA w głosowanym wyroku zdecydował się na odejście od definicji ustawowej terminu „zatrudnienie lub inna praca zarobkowa”, na swoiste „poprawienie”, a ściślej „uzupełnienie prawa”⁶, tj. ustawy o świadcze-

wiedział się za funkcjonalną wykładnią art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Nawiązując do uzasadnienia projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych skład orzekający tego Sądu wywodził, że od ubiegającego się o świadczenie pielęgnacyjne wymaga się rezygnacji z aktywności zawodowej przynoszącej określony dochód, praca zaś we własnym gospodarstwie rolnym jest formą aktywności zawodowej uprawianej dla celów zarobkowych.

⁵ Art. 17 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych był kilkakrotnie nowelizowany, żadna z tych nowelizacji, także w odniesieniu do stanu prawnego z okresu późniejszego, niż dotyczącego sprawy, o której mowa w głosowanym wyroku, nie wyłącza *expressis verbis* rolnika, jako osoby nie mogącej uzyskać prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

⁶ Na temat węzłowych zagadnień takiego zjawiska por. A. Gomułowicz, *Sędzia a „poprawianie” prawa – zasadnicze dylematy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, rok VIII, nr 12 (40), s. 9–17.

niach rodzinnych. Gdyby zaakceptować wyłuszczone tezę, w praktyce Sąd opowiedział się za uzupełnieniem katalogu przesłanek negatywnych dla przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. W uzasadnieniu wyroku I OSK 1987/10 nie wskazano przyczyn lub wartości, które skłoniły Sąd do takiej reinterpretacji normy zawartej w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, która wykluczać ma rolników od tego, aby przyznać im wyższe prawo. Wydaje się, że takich wartości w istocie brak. Z uzasadnienia do projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych⁷ wynika, że celem przyznania świadczenia pielęgnacyjnego ma być częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem lub inną osobą niepełnosprawną w rodzinie. Nie jest to wszak cel wyłączny. Obok korzyści, jakie uzyskuje wskutek przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osoba, która opiekuje się niepełnosprawnym, korzyść uzyskuje także osoba wymagająca opieki. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwracano uwagę, że jest to również korzystne z punktu widzenia państwa, które w takiej sytuacji nie musi organizować opieki w innych formach⁸. Celem zatem instytucji świadczenia pielęgnacyjnego, nie pomijając znaczenia wypłacania sprawującemu opiekę nad osobą niepełnosprawną stosownej kwoty tego świadczenia, jest zapewnienie rzeczywistej pieczy nad osobami wymagającymi stałej opieki oraz uwolnienia państwa od realizacji konstytucyjnego zobowiązania w aspekcie zabezpieczenia społecznego. Wydaje się, że NSA w komentowanej sprawie nie uwzględnił tych celów świadczenia pielęgnacyjnego. Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości (art. 1 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁹), przeto wykładnia przepisów prawa dokonywana przez te sądy nie może abstrahować od nakazu uwzględniania, niezależnie

⁷ Por. druk sejmowy nr 1555 Sejmu IV kadencji.

⁸ Por. uzasadnienie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 15 listopada 2006 r., P 23/05, OTK-A 2006, nr 10, poz. 151 oraz z 18 lipca 2008 r., P 27/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 107.

⁹ Ustawa z 25 lipca 2002 r., Dz. U. nr 153, poz. 1569 ze zm.

od stosowania poprawnych metod wykładni przepisów prawa, treści Konstytucji RP¹⁰. Sądzę, że teza zawarta w wyroku I OSK 1987/10 wyłączająca rolnika od możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego ma charakter dyskryminacyjny dla takiej grupy społecznej, zdaje się także naruszać konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Wykładnia tej zasady polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących, natomiast osoby znajdujące się w odmiennej sytuacji faktycznej należy traktować odmiennie. Równość wobec prawa zakłada równocześnie zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów prawa; oznacza uznanie tej, a nie innej cechy za istotną, a tym samym za uzasadnioną w regulowanej dziedzinie¹¹. Punktem wyjścia orzekania o zasadzie równości musi więc zawsze być ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relevantnej pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc, innymi słowy, czy zachodzi „podobieństwo” tych sytuacji. Wystąpienie takiego podobieństwa stanowi przesłankę zastosowania zasady równości. Jeżeli więc zostaje stwierdzone, że sytuacje „podobne” zostały przez prawo (lub sąd – uwaga R. S.) potraktowane odmiennie, to wskazuje to na możliwość naruszenia zasady równości. Nie zawsze jednak odmiennosc potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić wypadki, gdy będzie ona usprawiedliwiona. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą mieć: 1) charakter relevantny (racjonalnie uzasadniony), a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma,

¹⁰ Ustawa z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.

¹¹ Por. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 2000, s. 270, *op. cit.*

oraz służyć realizacji tego celu i treści; 2) charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) jakiś związek z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej. Dopiero brak owych przekonujących argumentów powoduje, że regulacja różnicująca reżim prawny podmiotów czy sytuacji „podobnych” nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji bądź uprzywilejowania¹². W analizowanej sprawie NSA przyjął, jak się wydaje, pogląd, wedle którego posiadanie gospodarstwa rolnego oznacza przymus pracy w tym gospodarstwie – „warsztacie pracy”, nawet w sytuacji, gdy rolnik, na którym ciąży obowiązek alimentacyjny względem osoby bliskiej i niepełnosprawnej w oznaczonym stopniu, chciałby zaprzestania gospodarowania i sprawować wobec tej osoby niezbędną opiekę. Brak jest dostatecznie przekonujących argumentów, które pozwalałyby różnicować rolnika od np. taksówkarza, który znalazłby się w podobnej sytuacji, a nie pozbył się samochodu – „warsztatu pracy”. Z powyższego względu uważam, że wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego oddalający skargę rolnika był niesprawiedliwy, a oddalenie skargi kasacyjnej przez NSA nietrafne.

IV. Prawodawstwo w zakresie świadczeń rodzinnych podlega ciągłej interwencji, w wielu przypadkach podejmowane zmiany służą usuwaniu sygnalizowanych przez judykaturę niedostatków ustawy, ale także dostosowywania jej do możliwości budżetowych państwa oraz wizji rządzącej większości parlamentarnej, jak powinny być ukształtowane przesłanki przyznawania określonych tam świadczeń i ich wysokość. Ubieganie się przez rolników o przyznanie świadczeń pielęgnacyjnych może wywoływać obawy, że w takim przypadku wnioskodawcy będą starać się o to

¹² Tak: Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu cyt. uprzednio wyroku – P 27/07.

świadczenie, a w rzeczywistości nie zrezygnują z prowadzenia gospodarstwa rolnego, dalej idąc, może to rodzić różne patologie z wyłudzaniem tych świadczeń włącznie. Sąd administracyjny powinien jednak, dokonując wykładni art. 17 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 22 ustawy o świadczeniach rodzinnych, pozostawić na uboczu tego typu wątpliwości jako nie znaczące dla oceny legalności decyzji administracyjnych, wydawanych na podstawie cyt. przepisów. Warto raz jeszcze przywołać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wedle którego trudności w ustaleniu rzeczywistego sprawowania opieki i pielęgnowania osoby niepełnosprawnej ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz koniecznością stałego współudziału opiekuna w procesie leczenia nie mogą stanowić wystarczającej przesłanki odstąpienia od zasady równego traktowania podmiotów znajdujących się w sytuacji podobnej. Na ustawodawcy ciąży obowiązek takiego ukształtowania przepisów, aby nie sprzyjały one nadużyciom. Trybunał wskazuje, iż na organach państwowych, samorządowych oraz innych podmiotach stosujących przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, a także przepisy innych ustaw, mających znaczenie dla wypłaty świadczeń pielęgnacyjnych, ciąży z kolei obowiązek rzetelnej weryfikacji stanów faktycznych w rozpatrywanych sprawach o wypłatę świadczeń pielęgnacyjnych¹³.

V. Stanowisko, jakie zawarł NSA w glosowanym i jemu podobnych wyrokach nie jest jednakże jednolite. Zapadły pierwsze wyroki, w których NSA, w aspekcie wyłączenie rolnika spod możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, uznał za niedopuszczalną wykładnię art. 17 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, enumeratywnie wymieniającego osoby nieuprawnione do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego, wykraczającą poza jego literalne brzmienie i poszerzanie na tej podstawie katalogu podmiotów nieuprawnionych. Taką wykładnię rozszerzającą Sąd ten uznał za sprzeczną z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości

¹³ Por. uzasadnienie wyroku P 27/07.

społecznej¹⁴. W praktyce oznacza to, że zgodzono się z tymi poglądami prezentowanymi przez wojewódzkie sądy administracyjne, wedle których posiadanie gospodarstwa rolnego nie stanowi *a priori* przeszkody w uzyskaniu świadczenia pielęgnacyjnego. Rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych¹⁵, jaka istnieje względem akceptacji lub negacji prezentowanej w głosowanym wyroku tezy uzasadnia, jak się wydaje, inicjatywę celem podjęcia przez NSA uchwały wyjaśniającej rozumienie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ewentualna uchwała usunie istniejące rozbieżności orzecznicze.

¹⁴ Por. wyroki z 9 marca 2012 r., I OSK 2136/11 i I OSK 2203/11, dostępne na www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁵ Dotyczy to w równej mierze wojewódzkich sądów administracyjnych, o czym przekonuje lektura wyroków zamieszczonych w bazach orzeczeń.