

Wyrok
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu
z dnia 22 października 2020 r.
II SA/Op 239/20

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Daria Sachanbińska.

Sędziowie WSA: Krzysztof Bogusz (spr.), Elżbieta Kmieciak.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 października 2020 r. sprawy ze skargi E. C. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu z dnia 22 czerwca 2020 r., nr (...) w przedmiocie odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego

1) uchyła zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Burmistrza Praszki z dnia 16 marca 2020 r., nr (...),

2) zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu na rzecz E.

C. kwotę 497 (czterysta dziewięćdziesiąt siedem) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Przedmiotem niniejszego postępowania jest skarga E. C., reprezentowanej przez pełnomocnika adwokat M. J. (dalej również jako: "skarżąca"), na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu (dalej jako: "organ", "Kolegium" lub w skrócie: "SKO") z dnia 22 czerwca 2020 r., nr (...) utrzymującą w mocy decyzję działającego z upoważnienia Burmistrza Praszki Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej z dnia 16 marca 2020 r., nr (...) w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad dzieckiem: k.c.

Skarga została wniesiona w następujący stan faktycznym i prawnym:

W dniu 2 marca 2020 r. E. C. wystąpiła do Ośrodka Pomocy Społecznej w Praszce o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad niepełnosprawnym synem. Do wniosku załączyła dokumentację potwierdzającą, że jest on w sposób trwały niezdolny do samodzielnej egzystencji, a niezdolność ta istnieje od dzieciństwa oraz zaświadczenie o pobieraniu emerytury od dnia 1 stycznia 2012 r.

Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Praszce, działający z upoważnienia Burmistrza Praszki, decyzją z dnia 16 marca 2020 r. odmówił przyznania skarżącej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad dzieckiem k.c. W uzasadnieniu decyzji wyjaśnił, że skarżąca pobiera świadczenie w formie emerytury, zatem nie spełnia warunków do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego stosownie do art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111 z późn. zm.), dalej jako ustawa.

W odwołaniu wniesionym do SKO E. C. podniosła, że od 1995 r. przyznano jej emeryturę dla matek wychowujących niepełnosprawne dzieci. Obecnie otrzymuje emeryturę w wysokości 1.025,00 zł miesięcznie i jest to kwota niższa niż świadczenie pielęgnacyjne, które obecnie wynosi 1.830,00 zł miesięcznie. Taka sytuacja jest w jej ocenie krzywdząca i przeczy zasadzie równości. Zdaniem E. C., praca związana z opieką nad niepełnosprawnym dzieckiem i praca opiekunów pobierających świadczenia pielęgnacyjne jest taka sama.

Decyzją z dnia 22 czerwca 2020 r. Kolegium utrzymało w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie organu I instancji. W uzasadnieniu organ wyjaśnił, że odwołanie skarżącej podlegało merytorycznemu rozpatrzeniu mimo, iż wniesiono je po upływie 14 dniowego terminu określonego w art. 129 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.) dalej w skrócie: "k.p.a.". Jednakże mając na względzie art. 15 zzz ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID -19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 z późn. zm.) odwołanie wniesione w tej dacie należy uznać za wniesione w terminie.

Następnie Kolegium przytoczyło regulacje dotyczące osób uprawnionych do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, podkreślając przy tym, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy wyklucza możliwość pobierania takiego świadczenia przez osobę, która pobiera emeryturę, co stanowi negatywną przesłankę przyznania skarżącej wnioskowanego świadczenia pielęgnacyjnego. Dalej SKO wyjaśniło, że cechą wspólną osób, które w oparciu o przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych mają otrzymywać wsparcie w postaci świadczenia pielęgnacyjnego jest to, że nie uzyskują one żadnych dochodów, decydując się na sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Celem tego świadczenia jest udzielenie materialnego wsparcia osobom, które rezygnują z aktywności zawodowej, by opiekować się osobą niepełnosprawną. Stąd też w ocenie Kolegium ustawodawca przyjął założenie, że osoba posiadająca już zabezpieczenie materialne w postaci dochodu m.in. z tytułu emerytury powinna być wyłączona z zakresu podmiotowego osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. Nie jest możliwy zbieg obu tych świadczeń ani ich wzajemna kompensata. Analizowany przepis jest sformułowany w sposób niebudzący wątpliwości i co istotne nie pozostawia organom administracji orzekającym w tego rodzaju sprawach żadnego luzu decyzyjnego. Dalej organ wskazał, że z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy wiążą się regulacje przyjęte w art. 3 pkt 24 lit. d, art. 24 ust. 7 i art. 62 ust. 2 pkt 2 tej ustawy, które są konsekwencją przyjętego przez ustawodawcę założenia, iż osoba pobierająca emeryturę lub rentę (bez względu na tytuł jej uzyskania) a także mająca inne źródła dochodu, o których mowa w tych przepisach, nie może otrzymywać świadczenia pielęgnacyjnego. Na poparcie swojego stanowiska Kolegium przytoczyło szereg orzeczeń sądownoadministracyjnych.

Z rozstrzygnięciem tym nie zgodziła się E. C., reprezentowana przez pełnomocnika, i w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, zarzuciła decyzji:

1. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy tj. art. 7, 77, 80 k.p.a. poprzez brak wszechstronnej oceny materiału dowodowego i bezzasadne przyjęcie, iż skarżąca nie spełniła przesłanek warunkujących przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, podczas gdy, wszechstronna i wyczerpująca oparta na zasadach logicznego rozumowania, analiza wskazań wiedzy zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności złożonych przez odwołującą zaświadczeń lekarskich, orzeczeń na okoliczność wykazania sytuacji zdrowotnej syna K., prowadzi do wniosku przeciwnego;

2. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy tj. art. 8 k.p.a. przez prowadzenie postępowania w sposób niebudzący zaufania do organu, co przejawiało się w prowadzeniu postępowania w sposób, który świadczy o prowadzeniu go w celu z góry obranej tezy, iż skarżącej nie przysługuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na syna.

3. naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 17 ust. 5 pkt 1 lit.a ustawy poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i błędne przyjęcie, iż świadczenie pielęgnacyjne nie należy się skarżącej, mimo, że taka literalna interpretacja narusza zasadę równości wobec prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej.

Podnosząc te zarzuty wniosła o zmianę decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu i przyznanie skarżącej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, ewentualnie o jej uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. Pełnomocnik skarżącej wniosła o zasądzenie kosztów według norm przepisanych.

W ocenie skarżącej przedstawiona interpretacja art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy narusza zasadę równości, sprawiedliwości społecznej. Odwołująca się ma takie same obowiązki i koszty związane ze sprawowaniem opieki jak pozostali opiekunowie i nie ma żadnych przekonujących argumentów dla różnicowania wysokości pobieranych przez nich świadczeń. Dalej przytoczyła orzecznictwo, które wskazuje, że celem świadczenia pielęgnacyjnego jest w ogólniejszym wymiarze - częściowe uzupełnienie środków finansowych rodziny, która ponosi dodatkowe koszty związane z opieką nad osobami najbliższymi. Poprzez wypłatę świadczenia pielęgnacyjnego władza publiczna realizuje nałożone na nią w Konstytucji obowiązki udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji) oraz udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, komunikacji społecznej, a w niektórych przypadkach także przysposobieniu do pracy (art. 69 Konstytucji). Następnie powołała się na orzecznictwo sądów administracyjnych wskazujące, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy znajduje zastosowanie w jej sprawie w ten sposób, że pozbawia ją przysługującego z mocy art. 17 ust. 1 ustawy prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, ale tylko do wysokości otrzymywanej emerytury. Przyjmując tę interpretację powołanego przepisu posiadanie uprawnienia do emerytury nie stanowi przeszkody do ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, a jedynie uzasadnia przyznanie go w wysokości pomniejszonej o tę emeryturę. Przy czym chodzi o emeryturę faktycznie otrzymywaną przez osobę ubiegającą się o świadczenie, czyli w tzw. wysokości netto (pomniejszonej o zaliczkę na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składkę na ubezpieczenie zdrowotne).

W konsekwencji takiej interpretacji, skarżąca wskazała, że organ naruszył przepis prawa materialnego tj. art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i błędne przyjęcie, iż świadczenie pielęgnacyjne nie należy się skarżącej, mimo, że taka

literalna interpretacja narusza zasadę równości wobec prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Demokratyczne państwo prawa powinno służyć swoim obywatelom w celu realizacji zasady sprawiedliwości społecznej, szczególnie osobom, które w niezawinionych okolicznościach, rezygnując z pracy podjęły się opieki nad niepełnosprawnym członkiem swojej rodziny. Zaznaczenia wymaga, iż zasadniczym celem świadczenia pielęgnacyjnego, będącego jednym ze świadczeń opiekuńczych, jest częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku lub niepełnosprawnej osobie dorosłej. Dalej podkreśliła, że podmiotem prawa do tego świadczenia jest osoba (zdolna do pracy) rezygnująca z zatrudnienia w celu sprawowania osobistej opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny a świadczenie ma jej częściowo rekompensować utracony zarobek, przy czym jego beneficjentem jest cała rodzina, w szczególności zaś jej niepełnosprawny członek mający zapewnioną opiekę osoby najbliższej. Dodatkowo pobieranie świadczenia pielęgnacyjnego związane jest ze świadczeniami majątkowymi o charakterze niepieniężnym w postaci objęcia osoby pobierającej to świadczenie ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym oraz zdrowotnym, finansowanym ze środków publicznych.

W odpowiedzi na skargę SKO wniosło o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w swoim rozstrzygnięciu. Odnosząc się do zarzutów Kolegium podkreśliło, że organy obu instancji nie zakwestionowały faktu, że z uwagi na stan zdrowia i orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności k.c. wymaga opieki osoby drugiej i opiekę tę sprawuje matka. Natomiast w ocenie Kolegium art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy jest jednoznaczny i przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego nie jest możliwe, gdy osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do świadczenia wymienionego w tym przepisie, np. emerytury. Przepis ten jest sformułowany w sposób jasny i jednoznaczny, nie wymagający interpretacji. Dalej podkreśliło, że dopóki określony przepis rangi ustawowej nie zostanie wyeliminowany przez Trybunał Konstytucyjny z obrotu prawnego, dopóty korzysta z domniemania zgodności z Konstytucją.

Odnosząc się do wskazanych w skardze orzeczeń sądów administracyjnych Kolegium stwierdziło, że nie zgadza się z dokonaną w tych orzeczeniach wykładnią przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy. W jego ocenie, trzeba mieć na uwadze, że z przepisem tym wiążą się regulacje przyjęte w art. 3 pkt 24 lit. d, art. 24 ust. 7 i art. 62 ust. 2 pkt 2 tej ustawy, które są konsekwencją przyjętego przez ustawodawcę założenia, iż osoba pobierająca emeryturę lub rentę (bez względu na tytuł jej uzyskania) a także mająca inne źródła dochodu, o których mowa w tych przepisach, nie może otrzymywać świadczenia pielęgnacyjnego.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167 z późn. zm.), sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Z tego też powodu, w postępowaniu sądowym nie mogą być brane pod uwagę argumenty natury słusznościowej czy celowościowej. Badana jest wyłącznie legalność aktu administracyjnego, czyli prawidłowość zastosowania przepisów prawa do zaistniałego stanu faktycznego, trafność wykładni tych przepisów oraz prawidłowość zastosowania przyjętej procedury.

Stosownie do art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), zwanej dalej p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz wskazaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a, który nie miał w sprawie zastosowania.

Na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a., uwzględnienie skargi na decyzję następuje w przypadku naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (lit. a), naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (lit. b) lub innego naruszenia przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy (lit. c). W przypadku braku wskazanych uchybień, jak również braku przyczyn uzasadniających stwierdzenie nieważności aktu bądź stwierdzenia wydania go z naruszeniem prawa (art. 145 § 1 pkt 2 i pkt 3 p.p.s.a.), skarga podlega natomiast oddaleniu, na podstawie art. 151 p.p.s.a.

Przedmiotem kontroli Sądu było rozstrzygnięcie dotyczące odmowy przyznania skarżącej świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z opieką nad niepełnosprawnym synem.

Materialnoprawną podstawę wydania zaskarżonej decyzji stanowiły przepisy przywoływanej już ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Organy uznały, że skarżąca spełnia negatywną przesłankę do przyznania jej świadczenia pielęgnacyjnego wskazaną w art. 17 ust. 5 pkt 1a ustawy, a mianowicie ma ustalone prawo do emerytury. Zgodnie z tym przepisem świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury. Bezsporne w niniejszej sprawie było to, że skarżąca z wnioskiem o przyznanie świadczenia wystąpiła dnia 2 marca 2020 r., tj. w okresie, w którym miała ustalone prawo do emerytury.

Zarówno organ, dokonując wykładni wspomnianego przepisu, zawierającego przesłankę negatywną, jak i skarżąca w odwołaniu i skardze, powołali się na orzecznictwo sądowoadministracyjne, które nie jest jednolite.

Sąd w składzie rozpatrującym niniejszą sprawę przychylił się do tej linii orzeczniczej, w której zwraca się uwagę na konieczność posiłkowania się różnymi rodzajami wykładni w sytuacji, gdy rezultat wykładni językowej (gramatycznej) prowadzi do wniosków niedających się zaakceptować z punktu widzenia konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej.

Rozpoznając sprawę Sąd miał na względzie linię orzecniczą dotyczącą wykładni art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych zapoczątkowaną wyrokiem WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Go 833/18, podtrzymaną w orzeczeniach m.in. WSA w Gdańsku wyrok z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 472/19, WSA w Poznaniu wyrok z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 921/19, WSA w Opolu sygn. akt II SA/Op 167/20 i II SA/Op 168/20 i NSA wyrok z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 757/19, z dnia 30 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 1546/19. Wszystkie te orzeczenia są dostępne na stronie internetowej: www.orzeczenia.nsa.gov.pl, zwanej dalej CBOSA. Zgodnie z tą linią narusza zasadę równości taka wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy, która pozbawia w całości prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osoby mające ustalone prawo do emerytury (renty) w wysokości niższej niż to świadczenie. Sądy dając prymat wykładni systemowej, celowościowej i funkcjonalnej nad dotychczas przyjmowaną wykładnią językową tego przepisu, akcentowały istotną zmianę relacji między wysokością świadczenia

pielęgnacyjnego a wysokością świadczeń, których pobieranie wyłącza prawo do tego świadczenia. Wskazały, że w dacie wprowadzenia negatywnej przesłanki przyznania świadczenia w cyt. przepisie wynosiło ono 420 zł i było niższe niż świadczenia emerytalne wskazane w tym przepisie.

W obecnych realiach pozbawienie w całości świadczenia pielęgnacyjnego opiekunowi otrzymującemu świadczenie niższe nie znajduje uzasadnienia w dyrektywach wykładni systemowej oraz funkcjonalnej i celowościowej oraz narusza konstytucyjną zasadę równości. Sytuacja osób, których istotną cechą wspólną jest rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny została zróżnicowana w ten sposób, że tych którzy mają prawo do świadczeń wymienionych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy prawodawca pozbawił świadczenia pielęgnacyjnego, a tym którzy mają prawo do świadczeń wymienionych w art. 27 ust. 5 ustawy pozwolił wybrać świadczenie pielęgnacyjne i wreszcie przyznał prawo do świadczenia pielęgnacyjnego bez ograniczeń tym, którzy otrzymują inne dochody niż wymienione w tych dwóch przepisach.

Szczegółowej wykładni materialnoprawnej art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy, w aspekcie konstytucyjnej zasady równości, która przyjmuje potrzebę uzupełnienia wyników wykładni językowej tego przepisu, wynikami wykładni celowościowej, funkcjonalnej i systemowej, dokonano w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 18 czerwca 2020 r., sygn. akt I OSK 254/20. Sąd zauważył, że wprowadzenie proces wykładni prawa zaczyna się zawsze od dyrektyw językowych, to nie można się jedynie do nich ograniczać. Pogląd, że dyrektywy funkcjonalne i systemowe mogą prowadzić do odrzucenia rezultatów wykładni językowej nawet w tych sytuacjach, gdy wykładnia językowa prowadzi do rezultatów jednoznacznych, jest obecnie dominujący w nauce prawa i orzecznictwie (przywołano uchwałę NSA z 10 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 8/09, a także poglądy wyrażane w piśmiennictwie: M. Zirk-Sadowski: "Wykładnia w prawie administracyjnym, System Prawa Administracyjnego. Tom 4", s. 204 i nast., M. Gutowski, P. Kardas: "Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji", W-wa 2017, s. 275 i nast.). Jasność przepisów może zależeć od wielu czynników i zmieniać się w czasie, a przepis jasny może okazać się wątpliwy w związku z wprowadzeniem nowych przepisów, czy istotnej zmiany sytuacji społecznej czy ekonomicznej, mimo że jego brzmienie nie uległo żadnej zmianie (L. Morawski: "Wykładnia prawa w orzecznictwie sądów. Komentarz", Toruń 2002, s. 65).

Następnie NSA podniosło okoliczność skokowego wzrostu wysokości świadczenia pielęgnacyjnego, przewyższającego dynamikę wzrostu świadczeń emerytalno-rentowych oraz zauważyło, że 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 ustawy, nie przemawia stan finansów państwa. W ocenie NSA świadczy o tym wprowadzenie w ostatnich latach nowych programów przyznających w dużej skali świadczenia socjalne, także osobom zamożnym (świadczenie wychowawcze, świadczenia z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego).

W uzasadnieniu cytowanego wyroku podkreślono, że w przypadku zbiegu uprawnień do różnych świadczeń rodzinnych, ustawodawca wprowadził zasadę wypłaty jednego świadczenia wybranego przez osobę uprawnioną. Taka regulacja znajduje się w art. 27 ust. 5 ustawy, w którym wskazano, że w przypadku zbiegu uprawnień do świadczenia rodzicielskiego, pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego, dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 ustawy lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustalaniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z

2020 r. poz. 1297) - przysługuje jedno z tych świadczeń wybrane przez osobę uprawnioną - także w przypadku, gdy świadczenia te przysługują w związku z opieką nad różnymi osobami. Zbieg uprawnień do świadczeń uregulowany jest również w art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (aktualnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 53), zgodnie z którym w razie zbiegu u jednej osoby prawa do kilku świadczeń przewidzianych w ustawie, wypłaca się jedno z tych świadczeń - wyższe lub wybrane przez zainteresowanego.

W ocenie NSA, w pełni akceptowanej przez Sąd rozpoznający sprawę niniejszą, osoba, która spełnia warunki do przyznania wyższego świadczenia pielęgnacyjnego i chce je otrzymać, a pobiera emeryturę, winna móc dokonać wyboru jednego z tych świadczeń przez rezygnację z pobierania świadczenia niższego, tj. w niniejszej sprawie emerytury. Wybór może zrealizować przez złożenie do organu rentowego wniosku o zawieszenie prawa do emerytury na podstawie art. 103 ust. 3 ustawy emerytalnej. Zgodnie z tym przepisem, prawo do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy lub renty rodzinnej, do której uprawniona jest jedna osoba, może ulec zawieszeniu na wniosek emeryta lub rencisty.

Emerytura jest wprawdzie prawem niezbywalnym, ale zawieszenie tego prawa eliminuje negatywną przesłankę z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy, w postaci posiadania prawa do emerytury. Istota ograniczenia 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 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. Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy prawo do świadczeń rodzinnych ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, czyli w sprawach wymagających rezygnacji z emerytury od miesiąca, w którym strona przedstawi decyzję o wstrzymaniu wypłaty emerytury.

W uzasadnieniu tym NSA wywiódł, że o takiej możliwości organ winien stronę poinformować. Obowiązek informowania stron wynika z art. 9 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Nadto, zgodnie z art. 79a k.p.a. w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Celem tego przepisu jest zmobilizowanie organów administracji do wnikliwego badania merytorycznej treści żądań strony na wszystkich etapach postępowania wszczynanego na żądanie strony i zapobieganie sytuacjom, w których, tak jak w niniejszym postępowaniu, strona dysponuje dodatkowymi możliwościami wykazania zasadności swojego żądania, a z powodu braku odpowiedniej wiedzy o tych możliwościach, nie potrafiła z nich skorzystać.

W rozpoznawanej sprawie organy nie udzieliły skarżącej odpowiedniej informacji, a zatem naruszyły nie tylko wskazywany wyżej przepisprawa materialnego na skutek błędnej wykładni, ale naruszyły też przepisy postępowania administracyjnego - art. 9 i art. 79a k.p.a.

Ponownie rozpoznając sprawę organy uwzględnią stanowisko wyrażone w niniejszym uzasadnieniu, wyjaśnią kwestię wysokości pobieranej przez skarżącą emerytury i pozostałych przesłanek przyznania świadczenia, poza negatywną przesłanką z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy. Następnie, po pozytywnym zweryfikowaniu tych kwestii, wezwą skarżącą do złożenia stosownych dokumentów (np. decyzji ZUS o zawieszeniu wypłaty emerytury), umożliwiających wypłatę świadczenia pielęgnacyjnego w pełnej wysokości wraz z odpowiednim pouczeniem o możliwości rezygnacji ze świadczenia pielęgnacyjnego w każdym czasie i ponownego przejścia na świadczenie emerytalne. Po czym, w zależności od wykonania przez skarżącą nałożonego obowiązku i dokonanego przez nią wyboru, rozstrzygną sprawę.

Mając na uwadze powyższe Sąd orzekł, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c w zw. z art. 135 p.p.s.a., o uchyleniu zaskarżonej decyzji SKO i poprzedzającej ją decyzji Burmistrza Praszki.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.

Tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów sądów administracyjnych.