

Izabela Oleksy-Piesik
Uniwersytet Gdański
ORCID: 0000-0001-6668-7384
izabela.oleksy@ug.edu.pl

Trudności w rozstrzygnięciu przez samorządowe kolegia odwoławcze spraw w przedmiocie świadczeń pielęgnacyjnych, związane z brakiem jednolitości orzeczniczej sądów administracyjnych – wybrane zagadnienia

Uwagi wstępne

Formą wsparcia przez państwo osób, które rezygnują z zatrudnienia ze względu na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny¹, jest przede wszystkim świadczenie pielęgnacyjne. Jego rolą jest zrekomensowanie osobie zdolnej do pracy utraty – dotychczas pobieranego czy tylko potencjalnie możliwego do uzyskania – wynagrodzenia za pracę². Co jednak ważne, nie jest to jedyne świadczenie tego rodzaju.

Fakt występowania kilku świadczeń przyznawanych w oparciu o takie same przesłanki, lecz w różnych wysokościach, jest sytuacją niekorzystną, tak z punktu widzenia osób uprawnionych, jak również z perspektywy organów administracji publicznej rozstrzygających sprawy tego rodzaju. W odniesieniu

¹ W wersji pierwotnej świadczenie pielęgnacyjne przysługiwało jedynie w związku z koniecznością opieki nad dzieckiem. Wyrokiem z 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07 (OTK-A 2008, Nr 6, poz. 107) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (...) w zakresie, w jakim uniemożliwia nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Na ten temat zob. także: M. Wincenciak, *Naruszenia zasad prawa przez ustawodawcę*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, 2018, Lex.

² Uzasadnienie projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych, druk sejmowy nr 1555 Sejmu IV kadencji.

do kwestii ogólnych właściwych całemu prawu administracyjnemu warto zauważyć, że taka sytuacja prowadzi do pogorszenia jakości prawa, które przecież powinno stanowić spójny i logiczny system norm³.

Trudności orzecznicze pojawiające się na tle widocznej tu kolizji świadczeń, sprowadzają się natomiast do konieczności wypracowania takiego rozwiązania prawnego, które w najpełniejszy sposób zagwarantuje stronie prawo wyboru świadczenia dla niej najkorzystniejszego.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym prezentowanych jest kilka możliwych rozwiązań. Każde z nich ma zarówno wady, jak i zalety. W praktyce kwestia przyjęcia konkretnego rozwiązania będzie miała wpływ na datę początkową przyznania świadczenia pielęgnacyjnego jako świadczenia najkorzystniejszego, tj. przyznawanego w najwyższej kwocie.

Wątpliwości interpretacyjne ujawniające się w toku rozstrzygania przez samorządowe kolegia odwoławcze spraw tego rodzaju wzmagają: dużą zmienność prezentowanych w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stanowisk, ich niejednolitość, a także brak formułowania w wyrokach sądów jednoznacznych wskazówek co do dalszego postępowania.

Widoczna na tym tle dynamika orzecznicza sądów administracyjnych prowadzi do sytuacji, w której organy administracji publicznej mają realny problem z uszanowaniem wynikającego z art. 8 § 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.) postulatu nieodstępowania od „utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”.

Świadczenie pielęgnacyjne jako forma świadczeń rodzinnych – podstawowe założenia

Świadczenie pielęgnacyjne stanowi swego rodzaju ekwiwalent wynagrodzenia za pracę. W taki sposób państwo wspiera wcześniej aktywnie zawodowo czy wręcz tylko potencjalnie zdolne do pracy osoby, ponieważ to one przejmują realizację spoczywających na państwie obowiązków względem osób niepełnosprawnych⁴.

³ Tę „jakość” ująć można jako „swoistą wypadkową przyjmowanych do oceny prawa administracyjnego kryteriów, obejmujących m.in. kompletność unormowania, możliwą jednoznaczność użytych sformułowań, spójność z pozostałymi normami systemu, racjonalność, prakseologiczną skuteczność, czy też właściwe inkorporowanie w treść ustanawianych norm wartości zajmujących centralne miejsce w całym porządku prawnym”. Tak: M. Pułło, *Jakość prawa administracyjnego jako czynnik wpływający na inflację jego norm na przykładzie art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych*, [w:] D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 2: *Inflacja prawa administracyjnego*, 2012, Lex.

⁴ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 9 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wr 445/19, Lex nr 3010895; wyrok WSA w Łodzi z 17 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 1058/18, Lex nr 2619142; wyrok WSA w Białymstoku z 19 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 820/18, Lex nr 2636594; wyrok WSA w Gliwicach z 25 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 970/19, Lex nr 2761325; a także: B. Chłudziński, [w:] P. Rączka (red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, 2021, Lex, art. 17.

Materialnoprawną podstawę orzekania w sprawach świadczeń pielęgnacyjnych stanowi art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych⁵. Zostały tam określone pozytywne i negatywne przesłanki przyznania świadczenia.

Wśród pozytywnych przesłanek warunkujących przyznanie wnioskodawcy świadczenia znajdują się:

1) niepodejmowanie lub rezygnacja przez niego z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną,

2) legitymowanie się przez osobę niepełnosprawną orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo 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,

3) obciążenie obowiązkiem alimentacyjnym względem osoby niepełnosprawnej⁶,

4) faktyczne sprawowanie stałej, codziennej opieki względem osoby niepełnosprawnej, która ze względu na zakres czasowy i osobiste zaangażowanie wyklucza podjęcie/kontynuację zatrudnienia przez opiekuna.

Wśród przesłanek negatywnych wymienić trzeba, po pierwsze, okoliczności występujące po stronie osoby sprawującej opiekę, po drugie – te leżące po stronie osoby wymagającej opieki. Jeśli chodzi o pierwszą grupę, to przesłankami wykluczającymi przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego będzie uprzednie ustalenie wnioskodawcy:

⁵ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 615), dalej jako u.ś.r.

⁶ Uwagi w tym zakresie dotyczą art. 17 ust. 1 pkt 2 i 3 u.ś.r. Trzeba bowiem pamiętać, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje również opiekunowi faktycznemu dziecka. Zgodnie z art. 3 pkt 14 u.ś.r. jest nim osoba faktycznie opiekująca się dzieckiem, jeżeli wystąpiła z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka. Z art. 114 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wynika natomiast, że przysposobić można tylko osobę małoletnią, a zatem opiekunowi faktycznemu dziecka może być przyznane świadczenie pielęgnacyjne tylko na małoletniego. Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje też osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2009 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 447), dalej jako u.w.r. Rodzina zastępcza spokrewniona to jeden z rodzajów rodzinnej pieczy zastępczej (art. 39 ust. 1 pkt 1 lit a u.w.r.), którą tworzą małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim, u których umieszczono dziecko w celu sprawowania nad nim pieczy zastępczej, będący wstępnymi lub rodzeństwem dziecka (art. 41 ust. 1 i 2 u.w.r.). Jak wskazuje się w literaturze, aby uznać osoby za spokrewnione, konieczne jest posiadanie jednego wspólnego przodka. Nie jest jednak koniecznym, by osoby spokrewnione pochodziły od tych samych rodziców. Konsekwencją jest przyjęcie, że rodzeństwem będzie nie tylko rodzeństwo naturalne, ale również przyrodnie – por. H. Haak, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz do art. 61⁷–91*, Toruń 2009, s. 17; J. Winiarz, J. Gajda, *Prawo rodzinne*, Warszawa 1999, s. 16. Dodać jeszcze trzeba, że w zakresie osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonych obowiązkiem alimentacyjnym ustawodawca wprowadza dodatkowe warunki, jeśli wnioskodawca nie jest spokrewniony z osobą niepełnosprawną w pierwszym stopniu (art. 17 ust. 1a).

a) prawa do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego (art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r.),

b) prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna (art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.ś.r.).

Okoliczności uniemożliwiające przyznanie świadczenia, występujące po stronie osoby wymagającej opieki, zostały natomiast wymienione w art. 17 ust. 5 pkt 2–6 u.ś.r.

Warto zaznaczyć, że obecnie świadczenie pielęgnacyjne przyznawane jest z pominięciem kryterium dochodowego⁷. Zmiana przepisów prawa w tym zakresie skutkowałą m. in. poszerzeniem kręgu uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego⁸. Miała także wpływ na termin, na który świadczenie jest przyznawane. Świadczenie pielęgnacyjne przestało być bowiem przyznawane na okres zasiłkowy⁹. Obecnie okres przyznania świadczenia warunkowany jest okresem ważności orzeczenia o niepełnosprawności, o ile w tym czasie zachowane są również pozostałe przesłanki ustawowe.

Czynniki determinujące trudności orzecznicze organów administracji publicznej w procesie rozstrzygnięcia spraw w przedmiocie świadczeń pielęgnacyjnych

Świadczenie pielęgnacyjne obowiązujące w obecnym kształcie jest konstrukcyjnie zbliżone, a przez pryzmat kilku przesłanek ustawowych w zasadzie tożsame z innymi z tzw. świadczeń opiekuńczych, mianowicie: specjalnym zasiłkiem opiekuńczym¹⁰ czy zasiłkiem dla opiekuna¹¹.

Sytuacja taka nie jest korzystna przede wszystkim z punktu widzenia praktyki stosowania prawa przez organy administracji publicznej.

⁷ Zob. art. 13 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (t.j. Dz.U. Nr 219, poz. 1706).

⁸ B. Chludziński, op. cit., art. 17.

⁹ Zasady dotyczące okresu przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego regulowane są w art. 24 u.ś.r.

¹⁰ Art. 16a u.ś.r.

¹¹ Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1297 ze zm.), dalej jako u.u.w.z.o., zasiłek dla opiekuna przysługuje osobie, jeżeli decyzja o przyznaniu jej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wygasła z mocy prawa na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1548 oraz z 2013 r., poz. 1557) z dniem 1 lipca 2013 r.

To w głównej mierze brak działania ustawodawcy i pozostawienie możliwości ubiegania się przez tę samą osobę o kilka konkurujących ze sobą świadczeń doprowadziło do istniejących aktualnie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym dylematów w zakresie stosowania tych przepisów art. 17 u.ś.r., które dotyczą zbiegu świadczenia pielęgnacyjnego z innymi świadczeniami opiekuńczymi. A przecież jednym z najczęściej pojawiających się w stosunku do prawa administracyjnego oczekiwań jest to, by stanowiło ono harmonijny system, obejmując jedynie niezbędne i logicznie powiązane normy, wyczerpująco regulujące poddane administracyjnoprawnej ingerencji sytuacje z poszanowaniem wartości wspólnych dla całego porządku prawnego w państwie¹².

W konsekwencji równoczesne funkcjonowanie kilku świadczeń przyznawanych w oparciu o te same przesłanki, lecz w różnych wysokościach (świadczenie pielęgnacyjne wypłacane jest bowiem w kwocie 2119,00 zł¹³, zaś specjalny zasiłek dla opiekuna¹⁴ i zasiłek dla opiekuna¹⁵ w wysokości 620,00 zł), traktować należy jako pierwotną przyczynę wywołującą wątpliwości w zakresie stosowania przepisów art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b u.ś.r.

Pojawiają się tu jednak dalsze trudności interpretacyjne. Wiążą się one z kilkoma czynnikami: wśród nich, po pierwsze, zaniechanie ustawodawcze w zakresie zmiany przepisów, mimo zakwestionowania części z nich przez Trybunał Konstytucyjny. Mowa m.in. o sytuacjach, w których ustawodawca wyłącza możliwość przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych, ponieważ niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała po ukończeniu 18 roku życia lub w przypadku nauki w szkole lub szkole wyższej po ukończeniu 25 roku życia¹⁶ czy tych, w których osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim¹⁷. W takich stanach faktycznych organy administracji publicznej orzekające w I instancji, uwzględniając wyłącznie wyniki wykładni literalnej, odmawiają przyznania świadczenia i dopiero orzekające w postępowaniu odwoławczym samorządowe kolegia odwoławcze, stosując wprost właściwy wyrok Trybunału Konstytucyjnego, wydają pozytywne dla strony rozstrzygnięcia. Wykształcona na tym tle praktyka orzecznicza samorządowych kolegiów odwo-

¹² Z. Leoński, *Z problematyki legislacyjnej administracyjnego prawa materialnego*, [w:] E. Bojanowski (red.), *Legislacja administracyjna*, Gdańsk 1993, s. 22.

¹³ Art. 17 ust. 3 u.ś.r.

¹⁴ Art. 16a ust. 6 u.ś.r.

¹⁵ Art. 4 u.u.w.z.o.

¹⁶ Art. 17 ust. 1b u.ś.r.

¹⁷ Art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. Na ten temat zob. także: M. Pułło, op. cit.; D. Calkiewicz, *Regulacje prawne dotyczące przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego w przypadku sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną pozostającą w związku małżeńskim*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 1: *Jakość prawa administracyjnego*, 2012, Lex.

ławczych jest – co trzeba podkreślić – jednolicie aprobowana przez sądy administracyjne¹⁸.

Drugi dotyczy wzajemnej konkurencyjności tzw. świadczeń opiekuńczych przyznawanych z tytułu rezygnacji z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny¹⁹. Chodzi o sytuacje, w których wnioskodawcy ubiegającemu się o świadczenie pielęgnacyjne zostało uprzednio przyznane inne świadczenie opiekuńcze. Trudności organów administracji publicznej w zakresie orzekania w tego rodzaju stanach faktycznych sprowadzają się do właściwej oceny dokonanej przez stronę wyboru i wskazania konsekwencji prawnych z tego wynikających²⁰. W tych przypadkach orzecznictwo sądowoadministracyjne nie jest jednolite. Co jednak istotne, właściwym do orzekania w sprawie każdego z konkurencyjnych świadczeń opiekuńczych jest ten sam organ administracji publicznej. W przypadkach tego rodzaju kolizji część organów administracji (głównie samorządowe kolegia odwoławcze²¹) wypracowały praktykę orzeczniczą, wedle której strona informowana jest w trybie art. 79a k.p.a. o konieczności uchylenia prawa do świadczenia konkurencyjnego, co umożliwi w dalszej kolejności przyznanie jej świadczenia pielęgnacyjnego. Świadczenie pielęgnacyjne przyznawane jest natomiast nie wcześniej niż od dnia następującego po dniu uchylenia wcześniej przyznanego świadczenia.

Trzeci wiąże się z konkurencyjnością świadczeń pielęgnacyjnych ze świadczeniami z zakresu szeroko rozumianego zaopatrzenia społecznego (np. emeryturą, rentą), wymienionymi w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit a u.ś.r. W tego rodzaju przypadkach, a więc w sytuacji, gdy okoliczność pobierania np. emerytury wyklucza możliwość przyznania za ten sam okres świadczenia pielęgnacyjnego również wypracowana została przez część organów administracji publicznej praktyka orzecznicza, wedle której strona informowana jest w trybie art. 79a k.p.a. o konieczności zawieszenia prawa do świadczenia emerytalnego lub rentowego. W takiej sytuacji świadczenie pielęgnacyjne przyznawane jest nie wcześniej niż od dnia następującego po ostatnim dniu pobierania świadczenia z zaopatrzenia społecznego. W tego rodzaju sprawach orzecznictwo sądowoadministracyjne jest w zasadzie jednolite. Większość sądów administracyjnych podziela stanowisko o konieczności zawieszenia (ewentualnie wstrzymania) prawa do emerytury. Należy jednak zwrócić uwagę, że przy tego rodzaju ko-

¹⁸ Zob. m.in. wyrok WSA w Gliwicach z 24 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Gl 1577/21, Lex; wyrok WSA w Poznaniu z 24 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Po 982/21, Lex; wyrok NSA z 13 kwietnia 2022 r., sygn. akt I OSK 1727/21, Lex.

¹⁹ Zob. katalog z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.ś.r., tj. prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów.

²⁰ Podstawą prawną jest tu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b w zw. z 27 ust. 5 u.ś.r.

²¹ Praktyka orzecznicza stosowana m.in. przez składy członkowskie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie.

lizji właściwość rzeczowa przysługuje różnym organom. Organem właściwym w sprawie orzekania o prawie do konkurującego ze świadczeniem pielęgnacyjnym świadczenia z zapatrzenia społecznego będzie bowiem organ emerytalny lub rentowy.

Czwartym czynnikiem jest odmienna rekonstrukcja normy materialnej w zależności od zastosowanego sposobu interpretacji przepisów (rekonstrukcja z uwzględnieniem wykładni literalnej albo celowościowej wykładni „prokonstytucyjnej”). Chodzi przykładowo o kwestie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie spokrewnionej w dalszym stopniu, na której ciąży obowiązek alimentacyjny względem osoby wymagającej opieki, w sytuacji gdy osoby spokrewnione w bliższym stopniu nie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. W przypadku tego czynnika orzecznictwo sądowoadministracyjne także nie jest jednolite.

Piątym jest brak jednoznacznych, niebudzących wątpliwości interpretacyjnych wskazówek co do dalszego postępowania zamieszczonych w wyrokach sądów administracyjnych (art. 153 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; dalej jako p.p.s.a.).

Konkurencyjność tzw. świadczeń opiekuńczych przyznawanych z tytułu rezygnacji z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym w stopniu znacznym członkiem rodziny – możliwe rozwiązania powstałej na tym tle kolizji świadczeń

W dalszej części niniejszego opracowania analizie poddana zostanie kwestia trudności w rozstrzyganiu przez samorządowe kolegia odwoławcze tych spraw w przedmiocie świadczeń pielęgnacyjnych, które wiążą się z konkurencyjnością, a nawet można rzec – z kolizyjnością tzw. świadczeń opiekuńczych przyznawanych z tytułu rezygnacji z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym w stopniu znacznym członkiem rodziny. Rozstrzygnięcie tego rodzaju spraw generuje aktualnie najwięcej wątpliwości interpretacyjnych.

Główny problem w tym zakresie sprowadza się do wskazania najlepszego rozwiązania prawnego, które pozwoliłoby organom administracyjnym na uwzględnienie w procesie stosowania prawa zarówno przesłanki negatywnej, określonej w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b u.ś.r., z równoczesnym poszanowaniem wynikającym z art. 27 ust. 5 u.ś.r.²² prawem strony do wyboru świadczenia

²² Zgodnie z art. 27 ust. 5 u.ś.r., w przypadku zbiegu uprawnień do następujących świadczeń: świadczenia rodzicielskiego lub świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego lub dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów,

dla niej korzystniejszego. Tak określony cel nie budzi przy tym większych zastrzeżeń. Zarówno sądy administracyjne, jak i organy II instancji zgodne są co do konieczności zagwarantowania stronie prawa wyboru.

Wątpliwości sprowadzają się natomiast do tego, jakie konkretnie czynności i w jakich procedurach powinien przedsięwziąć organ, aby strona mogła z tego prawa skorzystać. W orzecznictwie prezentowanych jest kilka możliwych rozwiązań w tym zakresie. W praktyce kwestia przyjęcia konkretnego rozwiązania będzie miała natomiast wpływ przede wszystkim na datę, od której świadczenie pielęgnacyjne winno zostać przyznane wnioskodawcy. Trudność w rozstrzygnięciu przez samorządowe kolegia odwoławcze spraw tego rodzaju związana jest przede wszystkim z dużą zmiennością prezentowanych w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stanowisk i niejednorodnością prezentowanych poglądów. W konsekwencji różne składy orzekające, nawet tego samego sądu administracyjnego, wydają całkowicie odmienne rozstrzygnięcia. Dynamika orzecznicza sądów administracyjnych prowadzi do tego, że organy administracji publicznej mają realny problem z zastosowaniem wynikającego z art. 8 § 2 k.p.a. postulatu nieodstępowania od „utrwalonej praktyki rozstrzygnięcia spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”.

Jak już wcześniej zasygnalizowano, utrwalony jest natomiast pogląd co do tego, że jakkolwiek brak jest możliwości pobierania dwóch kolidujących ze sobą świadczeń jednocześnie, to nie można pozbawić uprawnionego wyboru świadczenia korzystniejszego także wówczas, gdy inne, mniej korzystne świadczenie zostało przyznane wcześniejszą decyzją²³. Taki kierunek wykładni zapoczątkował wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej jako NSA) z 13 lipca 2018 r., sygn. akt I OSK 235/18. Orzeczenie to legło także u podstaw zmian w zakresie orzekania m.in. przez samorządowe kolegia odwoławcze. Wcześniej organy administracji publicznej, opierając się wyłącznie na wynikach wykładni literalnej art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.ś.r., odmawiały bowiem przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego. W powołanym wyroku zostało natomiast jednoznacznie wskazane: „Skoro przepisy prawa umożliwiają stronie wybór świadczenia, to organ nie powinien czynić jakichkolwiek przeszkód w uzyskaniu przez nią świadczenia korzystniejszego, a wręcz przeciwnie – powinien przedsięwziąć takie czynności, aby strona mogła z tego prawa wyboru skorzystać. (...) I aby ten wybór, o którym mowa w art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, zagwarantować stronie, to nie zachodzi konieczność rezygnacji z przyznanego już świadczenia przed otrzymaniem zapewnienia organu, że drugie z tych świadczeń rzeczywiście zostanie przyznane”.

przysługuje jedno z tych świadczeń wybrane przez osobę uprawnioną, także w przypadku gdy świadczenia te przysługują w związku z opieką nad różnymi osobami.

²³Zob. także wyrok NSA z 13 lipca 2018 r., sygn. akt I OSK 235/18, Lex; wyrok NSA z 18 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 1676/18, Lex. Problem dotyczy natomiast tego, w jaki sposób tak określony cel osiągnąć.

Co istotne, w wyroku z 13 lipca 2018 r. NSA nie narzucił organom jednego, właściwego sposobu realizacji ww. założenia, wskazując jedynie na kilka możliwości działania, tj.:

- a) zawieszenie postępowania w sprawie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego do czasu wyeliminowania decyzji przyznającej zasiłek dla opiekuna,
- b) jednoczesne (tego samego dnia) przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego i uchylenie decyzji przyznającej zasiłek dla opiekuna, czy też nawet rozstrzygnięcie o tych uprawnieniach w jednej decyzji.

Orzecznictwo sądowe początkowo poszło w kierunku pierwszego z zaproponowanych rozwiązań²⁴. Kierując się linią orzecniczą wypracowaną m.in. na gruncie powołanego wyżej wyroku NSA z 13 lipca 2018 r., część samorządowych kolegiów odwoławczych – jak już wspomniano – zwracała się do strony na zasadzie art. 79a ust. 1 k.p.a., z pouczeniem o możliwości wystąpienia do organu I instancji z wnioskiem o uchylenie decyzji ustalającej prawo do konkurencyjnego świadczenia²⁵. Praktyka taka była przez dłuższy czas akceptowana przez sądy administracyjne. Niektóre samorządowe kolegia odwoławcze sięgały natomiast po tryb stwierdzenia wygaśnięcia decyzji przyznającej świadczenie konkurencyjne.

W ostatnim czasie coraz liczniej zaczęły pojawiać się jednak orzeczenia, w których sądy skłaniają się także ku innym rozwiązaniom proceduralnym, mającym zagwarantować stronie przewidziane w art. 27 ust. 5 u.ś.r. prawo wyboru świadczenia korzystniejszego, uznając, że wcześniej prezentowane poglądy mają charakter zbyt formalny²⁶. W konsekwencji obecnie wyróżnić można następujące poglądy w tym zakresie.

I. Stanowisko opowiadające się za koniecznością uprzedniego wyeliminowania decyzji przyznającej świadczenie kolidujące.

Wedle takiego ujęcia istnieje możliwość modyfikowania daty początkowej przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Taki kierunek jest zbliżony z wcześniej prezentowanym przez sądy administracyjne poglądem i praktyką orzecniczą części samorządowych kolegiów odwoławczych²⁷.

Główne założenia tego stanowiska sprowadzają się do uznania, że:

- 1) nie może być przyznane świadczenie pielęgnacyjne za okres, za który strona miała już przyznane wcześniejszą decyzją ostateczną prawo do konkurującego świadczenia opiekuńczego²⁸,

²⁴ NSA w wyroku z 11 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 3/19, Lex wprost stwierdził, że możliwość ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wyrażona w art. 17 ust. 5 pkt 1b u.ś.r. wymaga zastrzeżenia, iż korzystanie z tego prawa jest możliwe po zrzeczeniu się przez stronę wcześniej uzyskanego prawa do świadczenia kolidującego. Podobnie: wyrok NSA z 19 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 300/19, Lex.

²⁵ Praktyka orzecnicza w sprawach z zakresu świadczeń pielęgnacyjnych stosowana m.in. w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Olsztynie.

²⁶ Zob. wyrok NSA z 12 stycznia 2022 r. sygn. akt I OSK 944/21, Lex.

²⁷ Chociażby powoływany wcześniej wyrok NSA z 13 lipca 2018 r.

²⁸ Wyrok NSA z 7 czerwca 2022 r., sygn. akt I OSK 1556/21, Lex.

2) dopiero uchylenie decyzji przyznającej konkurencyjne świadczenie, w przewidzianym w przepisach prawa trybie, umożliwi przyznanie w jego miejsce świadczenia pielęgnacyjnego²⁹,

3) uchylenie decyzji może wywoływać skutek jedynie na przyszłość,

4) okres, na który strona może ubiegać się o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, nie jest determinowany tylko datą wpływu wniosku, ale uzależniony jest także od terminu przysługiwania dotychczasowego, zbieżnego uprawnienia³⁰,

5) nie można wymagać od organów administracji, aby domyślały się, czy wniosek o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego jest jednocześnie oświadczeniem w sprawie wyboru świadczenia korzystniejszego³¹ – pogląd ten zakłada zatem konieczność wyraźnego oświadczenia strony w tym zakresie.

Rozwiązanie, które powinno zostać podjęte przez organ orzekający celem osiągnięcia zamierzonego rezultatu, sprawdzać się zatem będzie do uchylenia lub zmiany decyzji przyznającej kolidujące świadczenie³², w postępowaniu zainicjowanym – jednoznacznie sformułowanym – wnioskiem strony (realizacja prawa wyboru) ze skutkiem jedynie na przyszłość.

II. Stanowisko wskazujące na możliwość jednoczesnego uchylenia, z datą wsteczną, przez organ odwoławczy rozpatrujący odwołanie od decyzji odmawiającej przyznania świadczenia pielęgnacyjnego decyzji przyznającej świadczenie konkurencyjne i przyznania za ten sam okres świadczenia pielęgnacyjnego (art. 155 k.p.a.).

Wedle założeń tego poglądu:

1) formalne podejście do treści wniosku strony nie jest właściwe – już sam wniosek o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego należy traktować jako skorzystanie z prawa wyboru świadczenia korzystniejszego, a więc świadczenia pielęgnacyjnego³³,

2) oczekiwanie organów orzekających w sprawie świadczenia pielęgnacyjnego na uchylenie w odrębnym postępowaniu decyzji przyznającej kolidujące świadczenie nie ma nic wspólnego z realizacją prawa wyboru świadczenia przez osobę uprawnioną, a w istocie zaprzeczają istnieniu takiego prawa³⁴,

3) organ administracji powinien podjąć z urzędu takie działanie, aby umożliwić stronie skorzystanie z prawa wyboru korzystniejszego świadczenia,

²⁹ Ibidem.

³⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z 21 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/OI 995/19, Lex; wyrok WSA w Olsztynie z 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/OI 67/20, Lex; wyrok NSA z 7 czerwca 2022 r., sygn. akt I OSK 1556/21, Lex.

³¹ Stanowisko NSA wyrażone w wyroku z 26 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1071/16, Lex, wskazujące że organy są związane treścią żądania i niedopuszczalne jest, aby w drodze interpretacji treści żądania strony organ musiał ustalić cel wynikający z treści tego żądania.

³² Także stwierdzenia wygaśnięcia decyzji ostatecznej.

³³ Wyrok NSA z 18 maja 2021 r., sygn. akt I OSK 273/21, Lex.

³⁴ Wyrok NSA z 12 stycznia 2022 r., sygn. akt I OSK 944/21, Lex.

poczynając od miesiąca, w którym wpłynął wniosek strony o świadczenie pielęgnacyjne³⁵,

4) nie ma możliwości modyfikowania przepisów u.ś.r., w tym terminu początkowego przyznania świadczenia³⁶,

5) należy dopuścić możliwość uchylecia konstytucyjnej decyzji przyznającej konkurencyjne świadczenie opiekuńcze z mocą wsteczną³⁷, przyjmując, że skoro wykładnia i praktyka stosowania przepisów przewidujących możliwość zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznych ze skutkiem na przyszłość (*ex nunc*) ma charakter zasady, to dopuścić trzeba istnienie wyjątków, chociażby wówczas gdy uchylene wstecz następują za zgoda strony i na jej korzyść³⁸,

6) skoro organ odwoławczy pozostaje właściwy także w sprawie obejmującej wzruszenie decyzji będącej przeszkodą do przyznania wybranego świadczenia, to można uznać, że jest on również organem właściwym w sprawie uchylecia decyzji przyznającej to świadczenie kolidujące³⁹.

Rozwiązaniem, które zagwarantuje realizację tak określonych założeń ma być jednoczesne uchylene przez organ odwoławczy decyzji przyznającej świadczenie konkurencyjne i przyznanie tą samą decyzją za ten sam okres świadczenia pielęgnacyjnego. Wpłata tak przyznanego świadczenia winna z kolei uwzględnić techniczną kompensację świadczeń już wypłaconych za ten okres z tytułu specjalnego zasiłku opiekuńczego⁴⁰.

III. Stanowisko dopuszczające możliwość rozliczenia obu świadczeń, przyznanych na ten sam okres, z których jedno zostało wypłacone wcześniej, poprzez ich wzajemne skompensowanie.

Założeniem tego rozwiązania jest wypłata nowego świadczenia za okres pokrywających się uprawnień w wysokości różnicy między kwotą świadczenia pielęgnacyjnego a kwotą wypłaconego wcześniej świadczenia konkurencyjnego⁴¹.

Każde z zaprezentowanych tu stanowisk ma pewne wady i zalety. Managmentem pierwszego jest to, że data przyznania świadczenia pielęgnacyjnego będzie uzależniona od wielu czynników, takich jak: data złożenia przez uprawnionego wniosku o uchylene świadczenia konkurencyjnego, efektywność działania zaangażowanych organów (organu odwoławczego, który występuje do strony z pouczeniem w trybie art. 79a k.p.a. czy organu I instancji, który będzie właściwy do rozpatrzenia wniosku o uchylene wcześniej wydanej de-

³⁵ Ibidem.

³⁶ Wyrok NSA z 28 marca 2022 r., sygn. akt I OSK 1263/21, Lex; wyrok NSA z 22 lutego 2021 r., sygn. akt I OSK 2508/20, Lex; wyrok NSA z 25 czerwca 2021 r., sygn. akt I OSK 2852/20, Lex.

³⁷ Wyrok NSA z 28 marca 2022 r., sygn. akt I OSK 1263/21, Lex.

³⁸ Ibidem; wyrok NSA z 22 lutego 2021 r., sygn. akt I OSK 2508/20, Lex; wyrok NSA z 25 czerwca 2021 r., sygn. akt I OSK 2852/20 Lex; wyrok NSA z 28 października 2009 r., sygn. akt II GSK 153/09, Lex.

³⁹ Wyrok NSA z 12 stycznia 2022 r., sygn. akt I OSK 944/21, Lex; wyrok NSA z 18 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 1676/18.

⁴⁰ Wyrok NSA z 12 stycznia 2022 r., sygn. akt I OSK 944/21, Lex.

⁴¹ Wyrok WSA w Krakowie z 26 października 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 445/21, Lex.

cyzji). Zaletą będzie zaś niewątpliwie poszanowanie zasady pewności prawa w tym znaczeniu, że w obrocie prawnym nie będą funkcjonowały decyzje wzajemnie się wykluczające. To stanowisko respektuje również założenia konstrukcyjne art., 32 u.ś.r., tj. brak możliwości uchylecia decyzji konstytucyjnej (a taką jest przecież decyzja przyznająca specjalny zasiłek opiekuńczy czy zasiłek dla opiekuna) z datą wsteczną.

Odnośnie do drugiego z prezentowanych poglądów, to jego wadą jest bezsprzecznie brak respektowania założeń art. 32 u.ś.r., a więc dopuszczenie możliwości uchylecia decyzji konstytucyjnej z datą wsteczną. Nadto przyjęcie założenia, że samorządowe kolegium odwoławcze jako organ odwoławczy pozostaje właściwy także w sprawie obejmującej wzruszenie decyzji będącej przeszkodą do przyznania wybranego świadczenia, odbywa się z naruszeniem przepisów o właściwości, wedle których organem właściwym w sprawie uchylecia decyzji ostatecznej jest w I instancji wójt/burmistrz/prezydent miasta. Uderza to w zasadę dwuinstancyjności postępowania. Dodatkowo warto zauważyć, że pogląd ten nie jest zbieżny z linią orzeczniczą prezentowaną w odniesieniu do postępowania w przypadku kumulacji świadczenia pielęgnacyjnego z jednym ze świadczeń z zaopatrzenia społecznego (emerytura/renta), gdzie – jak wcześniej zostało wyjaśnione – przeważa pogląd o konieczności wystąpienia przez stronę z wnioskiem o zawieszenie/wstrzymanie wypłaty prawa do renty/emerytury do właściwego organu. Zaletą jest tu natomiast to, że w tym przypadku termin początkowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego będzie zawsze terminem, o którym mowa w art. 24 u.ś.r., a więc zwykle będzie to pierwszy dzień miesiąca złożenia wniosku o świadczenie pielęgnacyjne. Data przyznania świadczenia pielęgnacyjnego będzie więc warunkowana jedynie datą złożenia wniosku a nie – dodatkowo – działaniami organów administracji publicznej.

Jeśli zaś chodzi o trzecie z zaprezentowanych rozwiązań, to wydaje się ono budzić najwięcej zastrzeżeń. Orzeczeń odwołujących się do niego jest z resztą zdecydowanie mniej niż tych prezentujących wcześniej omówione poglądy. W tym przypadku pozostają bowiem w obrocie prawnym dwie decyzje przyznające wykluczające się wzajemnie świadczenia. Co więcej, każda z tych decyzji – z momentem, z którym stanie się ostateczna – korzysta, na mocy art. 16 § 1 k.p.a., z domniemania legalności i zgodnie z zasadą trwałości decyzji funkcjonuje w obrocie prawnym. W konsekwencji trudno uznać, aby procedowanie przez organy administracji wedle takiego założenia skutkowało wyeliminowaniem negatywnej przesłanki z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.ś.r.

Raz jeszcze trzeba jednak zauważyć, że bez względu na zastosowaną metodę zarówno sądy administracyjne, jak i samorządowe kolegia odwoławcze zgodne są co do konieczności zagwarantowania stronie prawa wyboru „korzystniejszego świadczenia”. Ewentualne rozbieżności sprowadzają się do tego, jak osiągnąć tak wyznaczony cel i jakie w tym zakresie czynności procesowe należałyby przedsięwziąć.

Przedstawiona tu niejednolita praktyka orzecznicza sądów administracyjnych obu instancji, ukształtowana na gruncie spraw dotyczących świadczenia pielęgnacyjnego, znacznie utrudnia właściwe rozstrzyganie spraw tego rodzaju przez organy administracji publicznej, w szczególności samorządowe kolegia odwoławcze. Prowadzi bowiem do sytuacji, w których różne składy orzekające – nawet tego samego sądu – przedstawiają odmienne wyjaśnienia treści tych samych przepisów prawnych i sposoby ich zastosowania w konkretnym wypadku w związku z rozpoznawaną sprawą. Powoduje to wątpliwości tak organów, jak również stron postępowania co do podjęcia dalszych czynności postępowania i sposobu rozwiązania pojawiających się na tle danej sprawy problemów w zakresie interpretacji przepisów.

O tym, że jest to realny problem dla praktyki stosowania prawa przez samorządowe kolegia odwoławcze, świadczy skala spraw tego rodzaju rozpatrywanych przez te organy. W celu zobrazowania wagi tego problemu warto odwołać się do danych statystycznych. Przykładowo, w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Olsztynie liczba spraw administracyjnych rozpatrzonych ogółem w 2021 r. wyniosła 4840, z czego sprawy w przedmiocie świadczeń pielęgnacyjnych stanowiły 1456, w 2022 r. (do 15 maja 2022 r.) spraw w tej kategorii było natomiast 528. Sprawy tego rodzaju stanowiły więc niemal 1/3 wszystkich rozpatrywanych przez ten organ spraw⁴².

Jednolitość orzecznicza sądów administracyjnych – podstawowe założenia

Zagadnienie jednolitości orzecznictwa sądownoadministracyjnego ma nie tylko wymiar procesowy, lecz także konstytucyjny, a nawet społeczny. Jest to wartość uznawana za podstawową i „samoistną” dla sądowego stosowania prawa⁴³, stanowiąc równocześnie „jedną z istotniejszych wartości wpływającą na wizerunek i autorytet wymiaru sprawiedliwości”⁴⁴. Jest również narzędziem budującym zaufanie obywateli do władzy sądowniczej, a nawet całego państwa stanowiącego funkcjonalną i systemową całość. Pewność prawa, której ma sprzyjać, prowadzi zaś do zagwarantowania jednostce jednej z podstawowych potrzeb – bezpieczeństwa⁴⁵.

⁴² Dane uzyskane w związku z zatrudnieniem w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Olsztynie, pozyskane za zgodą i wiedzą prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie.

⁴³ W. Sanetra, *Jednolitość orzecznictwa jako wartość sądowego stosowania prawa i rola Sądu Najwyższego w jej zapewnieniu*, „Przegląd Sądowy” 2013, nr 7–8, s. 9–29.

⁴⁴ B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 267.

⁴⁵ Pewność prawa jest zasadą, którą należy odnosić nie tylko do organów administracji publicznej, lecz także do sądów administracyjnych. Zob. także J. Smarż, *Związanie organów administracji utrwaloną praktyką przy rozstrzyganiu spraw administracyjnych*, [w:] M. Szewczyk,

Czym zatem jest jednolitość orzecznictwa i jaka jest jej geneza?

Ustawodawca nie zdecydował się na zdefiniowanie tego pojęcia. Próba taka została jednak podjęta w teorii prawa. Jak wskazuje Jerzy Wróblewski, jednolitość sądowego stosowania prawa wyraża się w decyzjach sądowych, które są wtedy jednolite, gdy sądy w określonych typach spraw będą wydawały decyzje tego samego typu (takim samym typom spraw odpowiadają takie same typy decyzji)⁴⁶.

W literaturze przedmiotu, wobec aktualnej, względnej stabilizacji stosunków społecznych i gospodarczych, jednolitość orzecznictwa utożsamia się także z przewidywalnością rozstrzygnięć sądowych, a może wręcz „pewnością rozstrzygnięć”, co jest rozumiane jako tożsama ocena stanu faktycznego z oceną dokonaną w innym postępowaniu⁴⁷. Jednolitość orzecznictwa to także pewne zjawisko, tendencja, której poddają się sądy, a która przejawia się w powtarzalności stosowania określonego rozstrzygnięcia w takich samych sprawach⁴⁸.

Poszukując konstytucyjnego uzasadnienia dla postulatu dążenia do zachowania jednolitości orzeczniczej, trzeba zacząć od tego, że ustawa zasadnicza nie odwołuje się wprost do tej wartości. Jednak istnieją normy, z których obowiązek ten można wyinterpretować w sposób pośredni. Otóż w art. 45 Konstytucji RP jest mowa o prawie jednostki do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy. Zgodnie zaś z art. 184 zd. 1 Konstytucji RP Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Sądy administracyjne sprawują także wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP). Pokusić się można wobec tego o stwierdzenie, że skoro zadaniem sądów administracyjnych jest wymierzanie sprawiedliwości poprzez sprawowanie kontroli nad działalnością administracji publicznej, w tym czuwanie nad poszanowaniem przez organy administracyjne zasady związania utrwaloną praktyką orzekania w takim samym stanie faktycznym i prawnym⁴⁹, to

L. Staniszevska, M. Kruś (red.), *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, Warszawa 2022, s. 27 i nast.

⁴⁶ J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław 1973, s. 130–132. Krytycznie takie ujęcie ocenia W. Sanetra, wskazując na użycie określeń mało precyzyjnych, takich jak typ sprawy i typ decyzji – W. Sanetra, op. cit.

⁴⁷ B. Janiszewska, *O jednolitości orzecznictwa jako wartości systemowej*, „Przeгляд Sądowy” 2018, nr 11–12, s. 135–155.

⁴⁸ Takie same sprawy to te oparte na jednakowych podstawach faktycznych i prawnych. Podobnie: J. Sanetra, op. cit. Autor proponuje także negatywną definicję jednolitości orzecznictwa, przyjmując, że będzie to: brak rozbieżności w rozstrzygnięciach sądowych (niewystępowanie w orzecznictwie niejednorodnych rozstrzygnięć).

⁴⁹ Utrwaloną praktykę, do której odwołuje się ustawodawca w art. 8 § 2 k.p.a., stanowi (wedle orzecznictwa) zgodne z prawem, akceptowane przez sądy, stabilne, jednolite, ustandaryzowane i wieloletnie oraz znane publicznie postępowanie organów administracji publicznej przy rozstrzyganiu spraw tego samego rodzaju w takich samych stanach faktycznych i prawnych – tak m.in.: wyrok NSA z 21 kwietnia 2020 r., sygn. akt II GSK 1513/19, Lex nr 3025607; wyrok WSA

logiczną konsekwencją z tego wynikającą powinno być co najmniej dążenie sądów administracyjnych do zachowania jednolitości własnych rozstrzygnięć. W przeciwnym razie kontrola nad właściwym stosowaniem przez organy administracyjne zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w tym wyartykułowanej w art. 8 § 1 k.p.a. zasady pogłębiania zaufania uczestników do władzy publicznej i w 8 § 2 k.p.a. zasady pewności prawa, nie będzie w istocie możliwa.

Konstytucyjnej podstawy dla zasady jednolitości orzecznictwa sądowno-administracyjnego należy poszukiwać także w zasadzie demokratycznego państwa prawnego i wywodzącej się z niej zasady równości wobec prawa (art. 2 Konstytucji RP)⁵⁰.

Ustawowe uregulowanie kwestii zachowania jednolitości orzeczniczej przez sądy administracyjne odnajdziemy w dyspozycji niektórych przepisów ustrojowych, w szczególności w art. 3 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych i wynikających z niego obowiązków NSA w zakresie sprawowania nadzoru nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania. „Sądy wyższego rzędu są bowiem wyposażone, w ramach przysługujących im kompetencji z zakresu nadzoru judykacyjnego, w instrumenty służące ujednoczeniu wykładni prawa i zapewnieniu większej jednolitości orzecznictwa”⁵¹. Do kwestii tej nawiązuje też art. 190 p.p.s.a., wprowadzający zasadę związania innego sądu wykładnią prawa dokonaną w sprawie przez NSA, będący jedną z podstawowych zasad postępowania sądowno-administracyjnego, gwarantującą pewność i trwałość raz zajętego w sprawie stanowiska, co umożliwiła stronom podjęcie właściwej obrony ich interesów⁵². Istotą związania wykładnią prawa dokonaną przez sąd II instancji jest natomiast niewątpliwie zapewnienie większej jednolitości orzecznictwa oraz ograniczenie ponownego zaskarżenia orzeczenia wydanego przez sąd pierwszej instancji⁵³.

w Gliwicach z 19 grudnia 2018 r., sygn. akt IV SA/GI 609/18, Lex nr 2603931; wyrok WSA w Poznaniu z 3 października 2019 r., sygn. akt II SA/Po 195/19, Lex nr 2730018. Powołany przepis dotyczy, po pierwsze, ogólnej zasady, jaką jest zasada pewności prawa; po drugie, mającej charakter bardziej szczegółowej zasady usprawiedliwionych oczekiwań. Ta druga jest zasadą ogólną prawa administracyjnego Unii Europejskiej. Na ten temat obszernie: J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016; Ł. Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018.

⁵⁰ Na temat konstytucyjnego uzasadnienia jednolitości orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów powszechnych wypowiada się m.in. W. Sanetra, op. cit. Na temat konstytucyjnego pochodzenia zasady pewności prawa stosowanej do organów administracji publicznej obszernie: J. Smarż, op. cit., s. 37–38.

⁵¹ Wyrok NSA z 27 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 2073/12, Lex.

⁵² Wyrok NSA z 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt II GSK 1361/20, Lex.

⁵³ Por. T. Ereciński, *W sprawie związania Sądu Najwyższego oceną prawną (art. 389 k.p.c.)*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 8–9, s. 388.

Mechanizmem mającym na celu ujednoczenie orzecznictwa sądowoadministracyjnego jest również działalność uchwałodawcza NSA⁵⁴. W szczególności warto zwrócić uwagę na uchwały abstrakcyjne, które mają cechy generalnych aktów wykładni prawa, a wobec tego – jak zauważa Eugeniusz Bojanowski – znajdują się między konstytucyjnymi źródłami prawa a orzeczeniami indywidualno-konkretnymi (łącznie z uchwałami konkretnymi)⁵⁵. Niestety, kwestia dotycząca kolizyjności świadczeń opiekuńczych nie była dotychczas przedmiotem zainteresowania poszerzonego składu NSA⁵⁶. Co więcej, wyprowadzić można ogólny wniosek, że kwestie związane z rozbieżnościami (których jest wiele) pojawiającymi się w sprawach mających za przedmiot świadczenia pielęgnacyjne rzadko stanowią przedmiot uchwał podejmowanych przez NSA. Wyjątkiem w tym zakresie być może będzie uchwała, która zostanie podjęta w sprawie I OPS 2/22, dotycząca właściwego stosowania art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.⁵⁷

Potrzebę jednolitego rozstrzygnięcia konkretnych stanów faktyczną dostrzegają również same sądy administracyjne, przyjmując, że przyznanie prawa pomocy w jednej sprawie nie determinuje niejako „automatycznie” rozstrzygnięcia o takiej treści w innej sprawie. Nie ma jednakże podstaw do tego, aby przy identycznym stanie faktycznym (wynikającym z wniosku i załączonych dokumentów) wydawać w związku z powyższym orzeczenia o odmiennej treści w stosunku do tego samego skarżącego. Na takie postępowanie sąd odwoławczy stojący na straży jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych (por. art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. Nr 153, poz. 1269)⁵⁸.

⁵⁴ Zob. A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004. Na temat mechanizmów zapewniających jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych, w szczególności w kontekście dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego, zob. także: R. Hauser, W. Sawczyn, J. Siegień, *Mechanizmy zapewniające jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 1–2, s. 263–272.

⁵⁵ E. Bojanowski, *Utrwalona linia orzecznictwa (kilka uwag na marginesie orzecznictwa sądów administracyjnych)*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 50.

⁵⁶ Art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.

⁵⁷ Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił NSA pytanie dotyczące tego, czy świadczenie pielęgnacyjne może zostać przyznane osobom zobowiązanym do alimentacji, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy, wówczas gdy rodzice osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki (art. 17 ust. 1a u.ś.r.), współmałżonek osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r.) nie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale z przyczyn obiektywnych nie mogą sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia. Zagadnienie prawne, które pojawiło się na gruncie stosowania ww. przepisów zostało objęte wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 6 kwietnia 2022 r. (znak III.7064.45.2022.JA). W chwili złożenia niniejszego opracowania uchwała NSA nie została jeszcze podjęta. Dostęp do pełnej wersji wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-04/Do_NSA_swadczenia_pielegnacyjne_06.04.2022.pdf

⁵⁸ Postanowienie NSA z 18 września 2008 r., sygn. akt II FZ 388/08, Lex.

Oczekiwanie zachowania przez sądy administracyjne stabilności orzeczniczej jest jednak uzasadnione nie tylko konstytucyjnie czy ustawowo, lecz również społecznie. Jest to bowiem czynnik gwarantujący pewność sytuacji prawnej stron postępowania sądowoadministracyjnego. Dzięki ukształtowanej „tendencji judykacyjnej” strony postępowania są bowiem w stanie ocenić szanse na korzystne rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy⁵⁹.

Głównymi „beneficjentami”⁶⁰ ustabilizowanej w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wykładni danej normy są jednak przede wszystkim organy administracji publicznej. Możliwość czerpania argumentów z względnie jednolitych wyroków, zwłaszcza w sytuacji trudności w stosowaniu niektórych rozwiązań ustawowych⁶¹, wpływa na własną ocenę stanu faktycznego i prawnego w sprawie przez organ administracji. W dalszej konsekwencji przekłada się to na zachowanie wynikające z art. 8 § 1 i 2 obowiązków nałożonych wprost na administrację publiczną⁶².

Pewność prawa jest narzędziem kształtowania zaufania obywateli do organów władzy państwowej, także tej sędziowskiej. Jakkolwiek oczywistym jest zatem, że bezwzględnej jednolitości orzeczniczej w sądownictwie administracyjnym nie da się osiągnąć, a co więcej – nie jest ona nawet pożądana, ponieważ hamuje rozwój wykładni przepisów prawa⁶³, to jednak „jednolitość zasadnicza (w sprawach podstawowych), mająca w prawie publicznym istotne znaczenie, musi istnieć”⁶⁴. Tej jednolitości, w szczególności w sprawach mających za przedmiot świadczenia pielęgnacyjne, zdecydowanie brakuje.

Brak lub niejednoznaczne wyartykułowanie w wyrokach sądów administracyjnych wskazówek co do dalszego postępowania w danej sprawie

Poza kwestią niejednorodności orzeczniczej sądów administracyjnych jest jeszcze jedna okoliczność, która dodatkowo utrudnia organom administracji publicznej właściwe stosowanie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b w zw. z art. 27 ust. 5 u.s.r. Mianowicie brak lub niejednoznaczne wyartykułowanie przez sądy wskazówek co do dalszego postępowania w danej sprawie.

Obowiązek dla sądów w tym zakresie wynika z art. 153 p.p.s.a. Zgodnie z treścią powołanych tu przepisów „ocena prawna i wskazania co do dalszego

⁵⁹ Zob. B. Janiszewska, op. cit.

⁶⁰ Takiego – w ocenie autorki niniejszego artykułu – bardzo trafnego określenia używa B. Janiszewska. Zob. *ibidem*.

⁶¹ O powodach tych trudności była mowa we wcześniejszej części opracowania. Zob. *Czynniki determinujące trudności orzecznicze organów administracji publicznej w procesie rozstrzygania spraw w przedmiocie świadczeń pielęgnacyjnych*

⁶² Zob. J. Smarż, op. cit., s. 27–34.

⁶³ Na temat dynamicznej wykładni prawa (pozwalającej sprostać aktualnym wyzwaniom stojącym przed normami porządku prawnego) czy wykładni kreatywnej (wkraczającej w obszar tworzenia norm) zob. B. Janiszewska, op. cit. Na temat braku możliwości bezwzględnego stosowania zasady pewności prawa przez organy administracji publicznej także: J. Smarż, op. cit., s. 29.

⁶⁴ J. Drachal, R. Hauser, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 14–15.

postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiązą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie”. Przez pojęcie „ocena prawna” rozumie się „wyjaśnienie (...) istotnej treści przepisów prawnych i sposobu ich zastosowania w konkretnym wypadku w związku z rozpoznawaną sprawą”⁶⁵. Konsekwencją przedstawionej oceny prawnej będzie zaś zawarcie w wyroku także wskazań co do sposobu dalszego postępowania organów w toku ponownego rozpoznania sprawy. Ich celem ma być uniknięcie błędów już popełnionych oraz wyznaczenie kierunku, w którym powinno podążać przyszłe postępowanie⁶⁶. Takie ujęcie prezentowane jest jednolicie również w orzecznictwie⁶⁷. Dostrzega się tam, że „wskazania powinny być konkretne i jednoznacznie sformułowane”, a nie takie, których można się tylko domyślać, ponieważ z tych powodów „wadliwe uzasadnienie skutkować może uzasadnioną niepewnością organu i strony w zakresie dalszych – mających mieć miejsce po wyroku – czynności postępowania administracyjnego”⁶⁸.

Niestety, w wielu wyrokach, także NSA, wskazówki co do dalszego postępowania w sprawach dotyczących świadczeń pielęgnacyjnych sprowadzają się w istocie do stwierdzenia, że „organy winny zastosować adekwatne do okoliczności sprawy rozwiązania proceduralne, które będą gwarantowały stronie urzeczywistnienie przewidzianego w art. 27 ust. 5 u.s.r. prawa wyboru świadczenia”⁶⁹,

⁶⁵ W. Siedlecki, [w:] B. Dobrzański i in., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 1975, s. 637. Zob. także: T. Woś, [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. szóste, 2016, Lex, art. 153.

⁶⁶ Zob. T. Ereciński, [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 2003, s. 734. Co więcej, w literaturze przedmiotu podnosi się, że w zakresie oceny prawnej mieści się także wskazanie właściwego – w rozumieniu sądu – zastosowania lub interpretacji przepisów prawnych, aby rozstrzygnięcie organu administracji publicznej mogło być uznane za zgodne z prawem. Tak: T. Woś, [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, op. cit., art. 153. Natomiast w wyroku WSA w Krakowie z 22 lutego 2022 r., sygn. akt I SA/Kr 1582/21, Lex zostało wskazane: „Wskazania sądu administracyjnego, co do dalszego postępowania wytyczają kierunek działania organu przy ponownym rozpoznaniu sprawy”.

⁶⁷ Por. wyrok NSA w Poznaniu z 16 października 1997 r., sygn. akt I SA/Po 263/97, Lex nr 30884; wyrok NSA z 15 stycznia 1998 r., sygn. akt II SA 1560/97, Lex nr 41916; wyrok NSA z 29 lipca 1999 r., sygn. akt IV SA 1177/97, Lex nr 47301; wyrok WSA w Warszawie z 8 grudnia 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 1052/05, Lex nr 190859; wyrok WSA w Warszawie z 10 listopada 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1597/06, Lex nr 320090; wyrok NSA z 30 lipca 2009 r., sygn. akt II FSK 451/08, Lex nr 526493; wyrok NSA z 22 października 2014 r., sygn. akt II FSK 2472/12, Lex nr 1591744; wyrok NSA z 24 czerwca 2015 r., sygn. akt II FSK 1409/13, Lex nr 1783556.

⁶⁸ Tak: NSA w wyroku z 9 września 2005 r., sygn. akt FSK 2033/04, Lex. Zob. także wyrok NSA z 21 października 2021 r., sygn. akt II GSK 1261/21, Lex.

⁶⁹ M.in. wyrok NSA z 12 stycznia 2022 r., sygn. akt I OSK 944/21; wyrok NSA z 12 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 1175/18; Lex; wyrok NSA z 13 lipca 2018 r., sygn. akt I OSK 235/18, Lex; wyrok NSA z 19 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 300/19, Lex; wyrok NSA z 15 września 2020 r., sygn. akt I OSK 2199/19, Lex; wyrok NSA z 18 stycznia 2021 r., sygn. akt I OSK 2122/20, Lex; wyrok NSA z 22 lutego 2021 r., sygn. akt I OSK 2508/20, Lex; wyrok NSA z 4 maja 2021 r., sygn. akt I OSK 304/21, Lex.

czy też uznania, iż „wobec konieczności uchylenia skutków powyższych naruszeń prawa obowiązkiem organu winno pozostawać znalezienie takiego rozwiązania procesowego, które będzie gwarantować skarżącej realizację prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od momentu złożenia wniosku o jego przyznanie”⁷⁰.

Oczywiście – ze względów praktycznych – przyjąć by można, że takie wyjaśnienia dają organom administracyjnym znaczną swobodę działania, jednakże w sytuacji ograniczonych możliwości działania tego rodzaju praktyka powoduje dodatkowe trudności interpretacyjne czy już tylko problemy w stosowaniu tak sformułowanych wytycznych.

Podsumowanie

Brak zmiany przepisów obowiązujących w sprawach świadczeń pielęgnacyjnych, skutkujący możliwością ubiegania się przez tą samą osobę o kilka, kolidujących ze sobą świadczeń opiekuńczych, wywołuje szereg wątpliwości interpretacyjnych w postępowaniach prowadzonych przez organy administracji publicznej, w szczególności przez samorządowe kolegia odwoławcze. Dalsze trudności wyłaniające się na gruncie tego rodzaju spraw wiążą się z dużą rozbieżnością w zakresie orzekania przez sądy administracyjne, a także z brakiem sformułowania jednoznacznych zaleceń w wyrokach uchylających decyzje organów, wydanych na skutek wniesionej skargi. Jest to widoczne w odniesieniu do poszczególnych kwestii prawnych wyłaniających się w procesie rozstrzygania spraw w przedmiocie świadczeń pielęgnacyjnych.

Na szczególną uwagę zasługuje problem ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji uprzedniego przyznania tej samej osobie prawa do jednego z tzw. świadczeń opiekuńczych i zagwarantowanie stronie prawa wyboru świadczenia dla niej najkorzystniejszego, wynikającego z art. 27 ust. 5 u.ś.r. W tym zakresie w orzecznictwie prezentowanych jest kilka, wzajemnie wykluczających się rozwiązań. Bez względu jednak na zastosowaną metodę, istnieje zgodność co do konieczności zagwarantowania stronie prawa wyboru. Ewentualne rozbieżności sprowadzają się zaś wyłącznie do tego, jak osiągnąć tak wyznaczony cel i jakie w tym zakresie czynności procesowe należałoby przedsięwziąć.

Niejednolita praktyka orzecnicza sądów administracyjnych obu instancji, ukształtowana na gruncie spraw dotyczących świadczeń pielęgnacyjnych, znacznie utrudnia właściwe rozstrzyganie spraw tego rodzaju przez organy administracji publicznej, w szczególności samorządowe kolegia odwoławcze.

⁷⁰ M.in. wyrok NSA z 12 stycznia 2022 r., sygn. akt I OSK 944/21, Lex; wyrok NSA z 28 marca 2022 r., sygn. akt I OSK 1263/21, Lex; wyrok NSA z 3 lutego 2022 r., sygn. akt I OSK 1062/21, Lex.

Nie są odosobnione przypadki, gdy różne składy orzekające – nawet tego samego sądu – przedstawiają odmienne wyjaśnienia co do treści tych samych przepisów prawnych i różne sposoby ich zastosowania w konkretnej sprawie administracyjnej. Wywołuje to wątpliwości organów, jak również stron postępowania, w zakresie dalszych czynności postępowania administracyjnego i sposobu rozwiązania pojawiających się na tle danej sprawy problemów w zakresie interpretacji przepisów.

Ma to istotne znaczenie zwłaszcza w świetle obowiązującej zasady zakazującej odstępstwa od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym, wyrażona w art. 8 § 2 k.p.a.

Pewność prawa, budowana także poprzez zachowanie utrwalonej praktyki jego stosowania przez organy administracji czy jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych, jest narzędziem kształtowania zaufania obywateli do organów władzy państwowej, w tym także do władzy sądowniczej. Jakkolwiek zrozumiałe jest zatem, że pełnej jednolitości orzecznictwa w sądownictwie administracyjnym nie da się osiągnąć, to jednak jednolitość w kluczowych kwestiach wyłaniających się na gruncie konkretnej instytucji prawa administracyjnego musi być widoczna. Tej jednolitości w sprawach mających za przedmiot świadczenia pielęgnacyjne zdecydowanie brakuje.

Wykaz literatury

- Bojanowski E., *Utrwalona linia orzecznictwa (kilka uwag na marginesie orzecznictwa sądów administracyjnych)*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wyd. UWr, Wrocław 2009.
- Całkiewicz D., *Regulacje prawne dotyczące przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego w przypadku sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną pozostającą w związku małżeńskim*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 1: *Jakość prawa administracyjnego*, 2012, Lex.
- Chłudziński B., [w:] P. Rączka (red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, 2021, Lex.
- Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Drachal J., Hauser R., Mzyk E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa–Zielona Góra 2003.
- Ereciński T., *W sprawie związania Sądu Najwyższego oceną prawną (art. 389 k.p.c.)*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 8–9.
- Ereciński T., [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Haak H., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz do art. 61⁷–91*, TNOiK, Toruń 2009.
- Hauser R., Sawczyn W., Siegień J., *Mechanizmy zapewniające jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 1–2.

- Janiszewska B., *O jednolitości orzecznictwa jako wartości systemowej*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 11–12.
- Lemańska J., *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Leoński Z., *Z problematyki legislacyjnej administracyjnego prawa materialnego*, [w:] E. Bojanowski (red.), *Legislacja administracyjna*, Wyd. UG, Gdańsk 1993.
- Prus Ł., *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wyd. UW, Wrocław 2018.
- Pułło M., *Jakość prawa administracyjnego jako czynnik wpływający na inflację jego norm na przykładzie art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych*, [w:] D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 2: *Inflacja prawa administracyjnego*, 2012, Lex.
- Sanetra W., *Jednolitość orzecznictwa jako wartość sądowego stosowania prawa i rola Sądu Najwyższego w jej zapewnieniu*, „Przegląd Sądowy” 2013, nr 7–8.
- Siedlecki W., [w:] B. Dobrzański i in., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1975.
- Skoczylas A., *Działalność uchwalodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Smarż J., *Związanie organów administracji utrwaloną praktyką przy rozstrzyganiu spraw administracyjnych*, [w:] M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś (red.), *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Wincenciak M., *Naruszenia zasad prawa przez ustawodawcę*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, 2018, Lex.
- Winiarz J., Gajda J., *Prawo rodzinne*, LexisNexis, Warszawa 1999.
- Woś T., [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. szóste, 2016, Lex.
- Wróblewski J., *Wartości a decyzja sądowa*, Ossolineum, Wrocław 1973.

Summary

Difficulties in resolving carer's allowance cases by the local government appeals boards due to the lack of uniformity of decisions by administrative courts – selected issues

Keywords: administrative law, carer's allowance, local government appeals boards, interpretative doubts, uniformity of jurisprudence.

The carer's allowance is a form of state support for persons who give up employment because of the need to care for a disabled family member. Its role is to reimburse a person who can work for the loss of remuneration. However, it is not the only social benefit of this kind. The fact that there are several benefits, granted on the same grounds but at different amounts, is an unfavourable situation. Jurisdictional difficulties arising on the grounds of the apparent collision of benefits come down to the necessity of working out such

a legal solution that would most fully guarantee the party the right to choose the benefit that is most beneficial to it.

Guidance in this regard is sought primarily in judicial and administrative case law. Several – unfortunately – mutually exclusive positions are presented there. Each of them has both advantages and disadvantages. The study aims to show how: the lack of uniformity of decisions, the variability of the views presented by the courts, as well as the lack of unequivocal instructions as to how to proceed in a given case affect the practice of law application. The fact that this is a real problem for public administration bodies, in particular local government appeals boards, is evidenced by the number of cases of this kind being considered.

The dynamics of administrative court jurisprudence translate into actions of the bodies competent in matters of carer's allowance. Above all, it leads to a situation in which it is not possible to respect the postulate of preserving the "established practice of adjudicating cases in the same factual and legal state". It boils down to the fact that in similar cases, different decisions are issued.