

Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, przyznawane na rzecz osoby sprawującej opiekę nad osobą niepełnosprawną

Streszczenie

Polityka państwa dotycząca niepełnosprawności obejmuje m.in. zagadnienie świadczeń pielęgnacyjnych na rzecz osoby sprawującej opiekę nad osobą niepełnosprawną. Prawodawca i podmioty administrujące powinny kierować się dalekowzrocznym rozumieniem potrzeb społeczeństwa.

Słowa kluczowe: świadczenia pielęgnacyjne, osoby sprawujące opiekę, administracja, ustawa o świadczeniach rodzinnych, obowiązek alimentacyjny

Care Benefits (Carers' Allowances) Granted to Persons Taking Care of Disabled People

Summary

The state's policy concerning disability encompasses, among others, the issue of care benefits for persons taking care of disabled persons. The legal regulations and the practice of administrative bodies should be guided by far-sighted understanding of the society's needs.

Key words: care benefit, carer's allowance, people who take care of the disabled, administration, family benefit law, alimony duty

Ramy prawne

Zjawisko niepełnosprawności dotyczy znacznej części społeczeństwa. W tym zakresie prawodawca uregulował tę problematykę w szeregu aktów prawnych. Na uwagę zasługuje m.in. ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (dalej: ustawy). Zakres podmiotowy regulacji ustawy obejmuje nie tylko osoby niepełnosprawne, przepisy normują także kwestię świadczeń udzielanych osobom niepełnosprawnym.

Świadczenie pielęgnacyjne ma na celu pomoc osobie, która rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, w celu sprawowania osobistej opieki nad osobą niepełnosprawną.

W świetle art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, świadczenie pielęgnacyjne przysługuje w pierwszej kolejności matce lub ojcu, a następnie innym osobom, na których, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy¹, ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, jak również opiekunowi faktycznemu dziecka – jeżeli osoby te 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. Świadczenie to może przysługiwać osobie innej niż spokrewniona w pierwszym stopniu, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, w przypadku gdy nie ma osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu albo gdy osoba ta nie jest w stanie sprawować opieki.

Wysokość świadczenia pielęgnacyjnego wynosi (w obecnym stanie prawnym) 520 zł miesięcznie. Jeżeli świadczenie pielęgnacyjne zostało przyznane na przykład w połowie miesiąca, wówczas zasadą jest, że świadczenie przysługujące za niepełne miesiące kalendarzowe wypłaca się w wysokości 1/30 świadczenia pielęgnacyjnego za każdy dzień. Należną kwotę świadczenia zaokrągla się do 10 groszy w górę. Należy przy tym mieć na uwadze ciągłe zmiany wysokości świadczeń.

Jedną z przesłanek odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego jest okoliczność, iż osoba, której ma być przyznane świadczenie pielęgnacyjne pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Warunek posiadania przez drugiego z małżonków orzeczenia o niepełnosprawności budzi spore kontrowersje. Przede wszystkim zwrócić należy uwagę, iż w poprzednio obowiązującym stanie prawnym ustawodawca w ogóle nie unormował aspektu niepełnosprawności jako przesłanki uzasadniającej przyznanie bądź odmowę przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Rodziło to szereg wątpliwości w zakresie stosowania przedmiotowego przepisu przez organy opieki społecznej oraz sądy administracyjne. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż przesłanka niepełnosprawności określona w tym artykule została przedstawiona jako element warunkujący przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego. Warto zauważyć, że ustawodawca, zmieniając kryterium przyznania świadczenia pielęgnacyjnego na małżonka, dostosował rozwiązania normatywne do stosunków społecznych faktycznie funkcjonujących. W szczególności jeśli chodzi o odmowę przyznania świadczenia pielęgnacyjnego na rzecz osoby pozostającej w związku małżeńskim, która nie posiada orzeczenia o niepełnosprawności. W tym zakresie dochodziło do istotnej dyskryminacji osób, które *de facto* nie były w stanie zajmować się drugim małżonkiem z uwagi na stan swojego zdrowia. Istota świadczenia pielęgnacyjnego

¹ Dz. U. Nr 9, poz. 59, z późn. zm.

sprowadza się bowiem do pomocy ze strony państwa dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji faktycznej i materialnej z uwagi na fakt, iż osoba sprawująca opiekę rezygnuje z pracy zarobkowej lub innego zatrudnienia. W podobnym tonie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny, który w jednym z wyroków podniósł również, że świadczona przez osobę najbliższą pomoc stanowi też odciążenie Państwa od obowiązku organizowania innych form opieki dla osoby jej potrzebującej². Analizując orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, warto zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym stwierdzono, że ocena zdolności do pracy osoby pozostającej w związku małżeńskim zależy od indywidualnej sytuacji, od zbadania przez organy administracyjne stanu faktycznego sprawy³.

W omawianej kwestii warto zwrócić uwagę na fakt, że normy kompetencyjne przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego pozostają w związku z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego⁴. W świetle art. 130 k. r. i o. obowiązek jednego małżonka do dostarczania środków utrzymania drugiemu małżonkowi, po rozwiązaniu lub unieważnieniu małżeństwa albo po orzeczeniu separacji, wyprzedza obowiązek alimentacyjny krewnych tego małżonka. W związku z powyższym na małżonku spoczywa obowiązek alimentacyjny w stosunku do drugiego małżonka. Obowiązek alimentacyjny wymusza, w świetle art. 128 k.r. i o., dostarczania osobie uprawnionej środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania. Ustawa k. r. i o. określa obowiązek alimentacyjny w bardzo szerokim zakresie. W obecnym stanie prawnym nie można w sposób enumeratywny i wyczerpujący określić wszystkich czynności, które mieszczą się w zakresie znaczeniowym pojęcia „obowiązek alimentacyjny”. W obecnym stanie prawnym nie sposób znaleźć zakresu enumeratywny i wyczerpujący określić wszystkich czynności, które można by objąć zakresem znaczeniowym pojęcia obowiązku alimentacyjnego. Można jedynie pokusić się o interpretację pojęcia „obowiązek alimentacyjny” poprzez utworzenie katalogu czynności, które osoba zobowiązana do alimentacji powinna świadczyć, by ów obowiązek wypełnić. W odniesieniu do obowiązku alimentacyjnego małżonków, należy zwrócić uwagę na art. 130 k. r. i o., w świetle którego, zakres obowiązku alimentacyjnego w stosunku do drugiego małżonka został określony jako: „obowiązek dostarczania drugiemu małżonkowi środków utrzymania po rozwiązaniu lub ustaniu małżeństwa”. W tak ujętym przepisie obowiązek alimentacyjny nie dotyczy osób, które znajdują się w związku małżeńskim. Należy mieć jednak na uwadze przepisy *lex specialis*, a więc ustawę o świadczeniach rodzinnych, w świetle której, zgodnie z art. 17, świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje jeżeli osoba znajduje się w związku małżeńskim, chyba że drugi małżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. W tym też zakresie organy administracji publicznej, orzekając o przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego, związane są przesłanką niepełnosprawności

² Wyroki TK z dnia 18 lipca 2007 r., P 27/07 oraz z dnia 22 lipca 2008 r. sygn. akt P 41/07.

³ Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2011r., I OSK 311/11.

⁴ Dz.U. 1964 Nr 9, poz. 59 (dalej k. r. i o.).

w stosunku do małżonka osoby, na rzecz której świadczenie ma zostać przyznane. Dodać również należy, iż możliwość przyznania świadczenia pielęgnacyjnego na rzecz osoby pozostającej w związku małżeńskim dotyczy obowiązku alimentacyjnego określonego w przepisach k. r. i o., zaś z drugiej odnosi się do przesłanki pozytywnej, a zatem do aspektu posiadania przez drugiego małżonka orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności. Kwestią, na którą również należy zwrócić uwagę, jest ogólna zasada dotycząca obowiązku alimentacji. W tym zakresie (w świetle art. 132 k.r. i o.) obowiązek alimentacyjny osób zobowiązanych w dalszej kolejności powstaje dopiero wtedy, gdy nie ma osoby zobowiązanej w bliższej kolejności, gdy osoba ta nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi lub gdy uzyskanie od niej na czas potrzebnych uprawnionemu środków utrzymania jest niemożliwe lub połączone z nadmiernymi trudnościami.

Zatem udzielenie świadczenia pielęgnacyjnego na rzecz osoby pozostającej w związku małżeńskim jest możliwe w sytuacji, gdy współmałżonek sam nie jest w stanie nieść takiej pomocy. Art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych wskazuje, że możliwość taka istnieje, jeżeli współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. O ile generalnie przepis ten nie budzi wątpliwości, to nasuwa się pytanie: w jaki sposób należy interpretować zwrot „orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności”. W praktyce organów pomocy społecznej najczęściej widoczna jest wykładania literalna cytowanego przepisu. A zatem, jeżeli wziąć pod uwagę takie rozwiązanie, to każdy wniosek o uzyskanie świadczenia musiałby zawierać również orzeczenie o stopniu niepełnosprawności (znacznym) drugiego współmałżonka. Rodzą się przy tym wątpliwości, co do istoty przyznawania tego rodzaju świadczeń. Przede wszystkim zwrócić należy uwagę na okoliczność związaną z uzyskaniem przedmiotowego orzeczenia.

Ograniczenia kręgu osób uprawnionych do uzyskania świadczenia

W świetle art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach pielęgnacyjnych, świadczenie przysługuje w przypadku rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Posiadanie gospodarstwa rolnego stanowi podstawę do podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników. W świetle art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁵, ubezpieczenie społeczne rolników obejmuje, na zasadach określonych w ustawie, rolników oraz pracujących z nimi domowników. Prawo do korzystania ze świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego rolników przysługuje wyłącznie osobom, spełniającym kryteria wskazane w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników. Przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego nastąpić może w sytuacji, kiedy strona ubiegająca się o to świadczenie nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia (lub innej pracy zarobkowej) w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności. Nie jest możliwe

⁵ t.j. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.

przyznanie świadczenia w sytuacji posiadania gospodarstwa rolnego przez tę osobę oraz braku jednoczesnego zatrudnienia poza rolnictwem. Przesłanką negatywną jest również okoliczność, w której zaangażowanie w pracę w gospodarstwie rolnym nie uniemożliwia sprawowania stałej opieki nad osobą najbliższą – choć wskazać należy, że istnieje tu rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Świadczenie pielęgnacyjne może zostać przyznane wnukowi/wnuczce, jeżeli nie ma osób bliżej spokrewnionych z osobą wymagającą opieki, albo gdy te osoby nie mogą, z uwagi na stan zdrowia, same takiej opieki świadczyć. Przyznanie lub odmowa przyznania świadczenia pielęgnacyjnego wnuczce może nastąpić wyłącznie w drodze ustalenia, że krewni w linii prostej o bliższym stopniu pokrewieństwa nie są w stanie sami takiej opieki sprawować. Ustawa o świadczeniach rodzinnych nie wskazuje okoliczności na podstawie których należy uznać zdolność do sprawowania opieki. Świadczenie pielęgnacyjne nie może zostać przyznane siostrzeńcowi/siostrzenicy, gdyż osoba ta nie jest zobowiązana do alimentacji w stosunku do swojej ciotki/swojego wuja. Ocena zdolności sprawowania opieki nad chorą siostrą/bratem należy do organu.

Prowadząc postępowanie administracyjne, organy administracji publicznej mają w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatryć cały materiał dowodowy. Obowiązek ten wynika zarówno z zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego – art. 7 – jak i norm precyzujących sposób prowadzenia postępowania dowodowego – art. 77 § 1 kpa. Wydana w oparciu o kompletny materiał dowodowy decyzja powinna być w sposób dokładny i rzetelny uzasadniona – art. 107 § 1 kpa. Ponadto w toku postępowania organ powinien ocenić, na podstawie zebranych dowodów, czy strona faktycznie nie podejmuje zatrudnienia z uwagi na sprawowanie opieki. Przykładowo, ocena tego czy strona nie pracuje nie może wynikać jedynie z faktu, że jest studentem studiów stacjonarnych. Przyjęcie takiego stanowiska prowadziłoby do uznania, że każdy kto podejmuje naukę w trybie stacjonarnym nie jest w stanie sprawować opieki.

Przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego nie jest decyzją uznaniową. Organ jest zatem związany przepisami prawa⁶. Dodać również należy, że przedmiotowa ustawa wiąże prawo do rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, z istnieniem obowiązku alimentacyjnego wobec tej osoby. Ustawa nie stanowi, że rekompensata z tytułu rezygnacji z zatrudnienia w związku ze sprawowaniem opieki nad osobą niepełnosprawną przysługuje każdej osobie.

Chociaż sam fakt pozostawania strony w związku małżeńskim nie może stanowić przesłanki odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, to jednak świadczenie takie nie musi zostać przyznane. Zgodnie ze stanowiskiem zawartym w wyroku WSA w Rzeszowie

⁶ Wróbel A., Jaśkowska M.: *Kodeks postępowania administracyjnego – Komentarz*, Warszawa 2011, Wolters Kluwer, str. 19.

z 10 marca 2010 roku (sygn. akt. II SA/Rz 922/09) norma prawna zawarta w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, zgodnie z którą świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, wymaga dopełnienia przez dodanie wyrażenia: „o ile współmałżonek jest w stanie samodzielnie wykonywać czynności opiekuńcze w celu zaspokojenia codziennej egzystencji”.

Należy mieć na uwadze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych, w świetle którego pozbawienie innych członków rodziny możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi na fakt, że osoba jest w związku małżeńskim, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony rodziny i pozostawania małżonków w gorszej sytuacji niż osoby niebędące w tym związku (postanowienie TK z dnia 1 czerwca 2010 r. (sygn. akt P 38/09).

Analiza przypadku

Analiza funkcjonowania systemu przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych powinna uwzględniać także (przynajmniej jeden) wybrany przykład z orzecznictwa sądów. W Polskim systemie prawnym, z wyspecjalizowanym sądownictwem administracyjnym, podstawową rolę kontrolerów działań organów administracji publicznej w zakresie przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych pełnią wojewódzkie sądy administracyjne. W obecnym stanie prawnym sądy te orzekają w sprawach dotyczących przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych po wyczerpaniu drogi odwoławczej, czyli najczęściej przy skardze na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego, utrzymującą w mocy decyzję organu pierwszej instancji, która nie zadowalała jednostki starającej się o konkretne świadczenie.

Przykładowo można przywołać wyrok IV SA/Wr 857/11 WSA we Wrocławiu z dnia 1 marca 2012 r., w którym uchylono decyzję organu pierwszej i drugiej instancji. Jako podstawę prawną powołano art. 17 ust. 1, art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a w zw. z art. 3 pkt 22 Ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. W sentencji stwierdzono, że sąd uchyla zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego, dotyczącą odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego oraz poprzedzającą ją decyzję Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej. Sąd nie orzeka w przedmiocie wykonania zaskarżonej decyzji.

W uzasadnieniu wyroku stwierdzono, że przedmiotem skargi była decyzja (decyzja Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, działającego z upoważnienia Wójta, odmowna w kwestii przyznania skarżącemu świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z opieką nad niepełnosprawną żoną) Samorządowego Kolegium Odwoławczego, którą po rozpatrzeniu odwołania utrzymano w mocy. Skarżący wystąpił z wnioskiem do Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad żoną, która orzeczeniem Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności została zaliczona do kategorii osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności.

Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, w drodze decyzji odmówił przyznania wnioskodawcy świadczenia pielęgnacyjnego. W uzasadnieniu przytoczona została treść art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, określającego przesłanki warunkujące prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

Powołując się na art. 17 ust. 5 pkt 2a ustawy, organ stwierdził, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim. Wskazane zostały także art. 128 i 129 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, określające pojęcie obowiązku alimentacyjnego oraz krąg osób na których ciąży ten obowiązek.

Na podstawie przywołanych przepisów oraz w oparciu o dokumenty załączone do wniosku o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, organ I instancji stwierdził, że skarżący nie jest spokrewniony z osobą, nad którą sprawuje opiekę, w myśl powołanych przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, przez co na skarżącym nie ciąży obowiązek alimentacyjny względem żony, będący podstawą do ubiegania się o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Okoliczności te były podstawą do odmowy przyznania wnioskowanego świadczenia.

Od wskazanej decyzji zostało złożone odwołanie. Skarżący wnosił o przyznanie spornego świadczenia, zaś w uzasadnieniu powołał się na fakt, że jego żona bardzo ciężko zachorowała i przez trzy miesiące była w szpitalu, zaś aktualnie ma problemy z samodzielnym poruszaniem się i wymaga stałej pomocy w wykonywaniu czynności samoobsługowych i w prowadzeniu domu. W odwołaniu wskazane zostało, że z powodu niepełnosprawności żony zmuszony jest zajmować się opieką nad nią oraz dbaniem o dom i dzieci, co spowodowało, że nie jest w stanie pracować zawodowo. W odwołaniu ponadto wskazano, że skarżący jest właścicielem gospodarstwa rolnego o małej powierzchni, przy którym praca nie zajmuje wiele czasu. Ponadto, jako poparcie zasadności odwołania, przywołany został wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2008 r., sygn. akt. 27/02.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy omawianą decyzję Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej. W uzasadnieniu powtórzona została argumentacja zawarta w decyzji organu I instancji. W decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego wskazano, że na wykładnię przepisu art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) ustawy, ustanawiającego negatywną przesłankę wyłączającą prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w przypadku, gdy osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, miał wpływ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/02. Trybunał, uzasadniając wyrok, stwierdził iż „w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, będącym przedmiotem zaskarżenia, mamy do czynienia z pominięciem legislacyjnym, zawężającym – w sposób niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji – krąg osób uprawnionych do nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Zaskarżony art. 17 ust. 1 ustawy pomija bowiem możliwość nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby, rezygnujące z aktywności zawodowej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, wobec którego obciążone są obowiązkiem alimentacyjnym”.

Skład orzekający Kolegium opowiedział się za stanowiskiem mówiącym, że wskazany w treści przepisu art. 17 ust. 1 obowiązek alimentacyjny nie może być wywodzony wyłącznie z obowiązku alimentacyjnego, o którym mowa w art. 128 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, lecz że obowiązek ten wynika również z treści art. 23 i art. 27 Kodeksu, w świetle których małżonkowie są zobowiązani do współdziałania dla dobra rodziny, którą przez swój związek założyli i zaspokajania jej potrzeb oraz do wzajemnej pomocy udzielanej w sytuacjach wyjątkowych, takich jak choroba czy niepełnosprawność⁷.

Zgodnie z powyższym, skład orzekający Samorządowego Kolegium Odwoławczego uznał, że małżonek należy do kręgu osób obciążonych powinnością o cechach obowiązku alimentacyjnego, z którą łączy się prawo do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego. Jako uzasadnienie takiego stanowiska przywołane zostały wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego, m.in. wyrok z dnia 30 kwietnia 2010 r., sygn. akt I OSK 115/10 i wyrok z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1000/10 oraz wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 657/07 i Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Rz 272/10.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze uznało za uzasadnione przyjęcie faktu, że osoba sprawująca opiekę nad niepełnosprawnym współmałżonkiem wypełnia w ten sposób spoczywający na niej ustawowy obowiązek alimentacyjny, wynikający z faktu zawarcia związku małżeńskiego. W takiej sytuacji przesłanka pozostawiania osoby wymagającej opieki w związku małżeńskim, nie ma wpływu na prawo współmałżonka do świadczenia pielęgnacyjnego.

Zgodnie z tym rozumowaniem, w pierwszej kolejności świadczenie pielęgnacyjne może zostać przyznane małżonkowi sprawującemu opiekę nad niepełnosprawnym małżonkiem, zaś jeśli istnieją obiektywne przyczyny braku możliwości sprawowania takiej opieki, nie wynikające z relacji między małżonkami, ale dotyczące w szczególności stanu zdrowia małżonka, o świadczenie pielęgnacyjne mogą ubiegać się inne osoby.

Według Kolegium, uznającego uzasadnienie decyzji organu I instancji za błędne, ze względu na wykluczenie w nim możliwości przyznania skarżącemu świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad żoną wyłącznie z powodu pozostawiania w związku małżeńskim przez osobę sprawującą opiekę i osobę nad którą ta opieka jest sprawowana, przyjęć należy jednak, że mimo nieprawidłowej argumentacji zawartej w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji odmawiającej przyznania wnioskowanego świadczenia, sentencja tejże decyzji jest prawidłowa, co w rezultacie umożliwiło pozostawienie zaskarżonego rozstrzygnięcia w obrocie prawnym.

Sam fakt pozostawiania rolnikiem pozbawia daną osobę możliwości otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie omawianych przepisów (np. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 1987/10). Dalej Samorządowe

⁷ Kołodziej W.: *Poczucie bezpieczeństwa jako jedna z fundamentalnych potrzeb człowieka [w:] Społeczno-pedagogiczne konteksty niepełnosprawności*, red. T. Żółkowska, Szczecin 2011, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, str. 191.

Kolegium Odwoławcze wskazuje, że w art. 17 ust. 1 ustawy, uregulowane zostały dwa niezależne od siebie stany faktyczne, z którymi związane jest prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, czyli stan faktyczny, w którym osoba legitymowana nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym oraz stan faktyczny, w którym osoba legitymowana rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym. Zatem podstawą przyznania świadczenia w omawianym przypadku jest brak podjęcia lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, ze względu na konieczność sprawowania opieki.

Pojęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej oznacza 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.

Brak podjęcia lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej oznacza, że dana osoba jest osobą bezrobotną, która zrezygnowała z pracy zarobkowej, lub nie podejmuje się pracy zarobkowej mimo takiej możliwości. Wnioskodawca zatem musi być osobą bezrobotną, sprawującą opiekę nad niepełnosprawnym, wymagającym stałej pomocy. W tym przypadku, jak wskazano w uzasadnieniu decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego, uzasadniona jest pomoc państwa.

Jednakże za osobę bezrobotną nie uznaje się posiadacza nieruchomości rolnej o powierzchni użytków rolnych, przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub podlegającej ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik, jeśli powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie rolnym przekracza 2 ha przeliczeniowe. W uzasadnieniu analizowanej tu decyzji podniesione ponadto zostało, że istotą świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia, które przyznawane jest opiekunowi osoby niepełnosprawnej, a nie osobie wymagającej opieki, jest zrekompensowanie tej osobie rezygnacji z aktywności zawodowej poprzez wypłatę określonej przepisami kwoty oraz opłacenie składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe.

Jak wskazało Samorządowe Kolegium Odwoławcze w decyzji, w związku z byciem przez skarżącego rolnikiem, posiadającym gospodarstwo rolne i objętym ubezpieczeniem społecznym rolników, pomoc nie została przyznana. Bez wpływu na wynik sprawy pozostawało też oświadczenie skarżącego, że prowadzenie gospodarstwa rolnego o tak małej powierzchni nie uniemożliwia mu sprawowania opieki nad żoną.

Na omawianą decyzję skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, domagając się zweryfikowania zasadności odmówienia mu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Skarżący nie zgodził się z twierdzeniami Kolegium, że posiadanie

gospodarstwa rolnego o małym areale stanowi powód do odmowy prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy podtrzymał swoje stanowisko.

Dla analizy polityki społecznej państwa, w tym dla polityki dotyczącej niepełnosprawności, istotne jest zarówno poznanie ideologii, argumentacji czy motywów tworzenia określonych przepisów, jak też poznanie konkretnych przypadków, spraw administracyjnych i sądowych. Swoiste behawiorystyczne podejście do zagadnień relacji jednostki z władzą, obywatela ze współtworzonym przez niego państwem, czy też danego sporu lub problemu z podmiotem administrującym albo sądem, pozwala na stworzenie ilustracji do refleksji teoretycznych nad poszczególnymi zdarzeniami. Procesy społeczne i polityczne, ale także wyroki sądów i decyzje administracyjne, eklektycznie korzystają z dostępnych ideologii i poglądów. Dostrzegać należy przynależność osób pełniących określone role społeczne do swoich epok jak i ich działanie pod wpływem szeregu czynników, kształtujących poglądy i normy działania jednostek i społeczeństw. Niezwykle ważne jest poznanie argumentacji zawartych w uzasadnieniach decyzji czy wyrokach sądów. W omawianym przypadku należy prześledzić, będące podstawą wyroku, rozumowanie Sądu, ukazane w uzasadnieniu przywoływanego wyroku.

W przytoczonej sprawie wojewódzki sąd administracyjny stwierdził, że skarga osoby starającej się o świadczenie pielęgnacyjne jest zasadna, bowiem zarówno zaskarżona decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego, jak i poprzedzająca ją decyzja Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej naruszają prawa w stopniu uzasadniającym ich uchylenie.

Sąd przywołał materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia, czyli art. 17 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje matce albo ojcu; innym osobom, na których zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego 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 opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, albo osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Jak sąd zaznaczył, według przepisu art. 17 ust. 5 ustawy, świadczenia pielęgnacyjne nie przysługują jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego; osoba wymagająca opieki: pozostaje w związku małżeńskim, została umieszczona w rodzinie zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej spokrewnionej z dzieckiem, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, albo, w związku z koniecznością kształcenia, rewalidacji lub rehabilitacji, w placówce zapewniającej całodobową opiekę, w tym w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, i korzysta w niej z całodobowej opieki przez więcej niż 5 dni w tygodniu, z wyjątkiem zakładów opieki zdrowotnej;

osoba w rodzinie ma ustalone prawo do wcześniejszej emerytury na to dziecko; osoba w rodzinie ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, albo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub na inne dziecko w rodzinie; członek rodziny jest uprawniony za granicą do świadczenia na osobę wymagającą opieki przeznaczonego na pokrycie wydatków związanych z opieką, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

Sąd zgodził się z argumentacją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w kwestii, że fakt pozostawania osoby wymagającej opieki w związku małżeńskim nie stanowi negatywnej przesłanki do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad taką osobą, i że o takie świadczenie może ubiegać się również małżonek osoby wymagającej opieki, sąd jednakże nie zgodził się z wykładnią przepisów art. 17 w zw. z art. 3 pkt 22 ustawy, w wyniku której organ doszedł do przekonania, że fakt bycia rolnikiem i prowadzenia działalności rolniczej stanowi bezwzględną negatywną przesłankę do przyznania takiego świadczenia.

Polska jak wiadomo należy do kontynentalnego systemu prawnego, stąd w orzecznictwie – inaczej niż w systemie *Common Law* – występują niejednokrotnie znaczne rozbieżności, a niejednokrotnie trudno mówić o spójności orzecznictwa. Organy administracji publicznej często powołują się na wybrane orzeczenia sądów. Należy zauważyć, że w wielu podobnych sprawach można znaleźć orzeczenia różnie oceniające podobny stan faktyczny. Oczywiście zarówno systemy *Common Law*, jak i system prawa stanowionego – zwanego również kontynentalnym – mają swoje zalety i wady. Wśród zalet ograniczenia faktycznego związania sądu orzeczeniami w podobnych sprawach wymienić można m.in. możliwość dostosowania wyroku do konkretnego przypadku, nie zaś tylko do grupy podobnych przypadków, wśród wad tego systemu można wskazać mniejszą pewność prawną czy też mniejszą szansę na przewidzenie rozstrzygnięcia danej sprawy. Zauważyć należy, że na tę niepewność narzekają nie tylko obywatele, wobec których podejmowane są decyzje podmiotów administrujących, ale także same podmioty administrujące, niepewne co do wyroków, kontrolujących ich działania, sądów. Zatem klient administracji może dostrzec, że w zależności od składu osobowego, w podobnych sprawach ten sam organ rozstrzygać może różnie, podobnie jak różne mogą być wyroki tego samego sądu w podobnych sprawach. Czasem powoduje to poczucie niesprawiedliwości czy nawet nieracjonalności działań państwa, reprezentowanego przez organy władzy wykonawczej i sądowniczej.

W omawianym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wskazane zostało, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze nie jest w swoim stanowisku odosobnione, co zostało wyrażone między innymi w wyrokach: WSA w Olsztynie w sprawie II SA/OI 521/11, WSA w Bydgoszczy w sprawie II SA/Bd 3371/11 oraz w wyroku NSA w sprawie I OSK 1987/10. Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał jednak, że w orzecznictwie prezentowany jest także

inny pogląd, co zostało ukazane między innymi w wyrokach WSA w Bydgoszczy, sygn. akt II SA/Bd 257/11, WSA w Kielcach, sygn. akt II SA/Ke 229/11, II SA/Ke 439/11, II SA/Ke 465/11, WSA w Gdańsku, II SA/Gd 897/11, i właśnie taki pogląd podzielił sąd orzekający w omawianej sprawie. Zgodnie z przywołanym stanowiskiem części orzecznictwa, fakt posiadania i prowadzenia gospodarstwa rolnego, o ile możliwe jest godzenie pracy w gospodarstwie z zagwarantowaniem należytej osobistej opieki osobie niepełnosprawnej, nie wyklucza przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podkreślał podstawowe znaczenie treści ustawy oraz poszczególnych użytych w niej pojęć dla oceny spełniania przesłanek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Sąd wskazał na rodzaje wykładni zastosowane przy ocenie prawnej stanu faktycznego. Według sądu, wykładnia historyczna art 3 ust. 22 ustawy może wskazywać kierunek aktualnej wykładni przywołanego przepisu. Sąd zaznaczył, że ustawowe określenie „zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” oznaczało, przed 1 maja 2004, „zatrudnienie lub inną pracę zarobkową w rozumieniu przepisów o zatrudnieniu i bezrobociu”, zatem było równoznaczne z odesłaniem do definicji ustawowych, zawartych w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu⁸, a później w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁹.

Obie wymienione ustawy, dotyczące zatrudnienia i bezrobocia, pojęcie zatrudnienia definiowały jako „wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładową”, a pojęcie „pracy zarobkowej” jako wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umów cywilnoprawnych, w tym umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych”. Sąd w uzasadnieniu wyroku posłużył się nawet wykładnią celowościową, przywołując druk sejmowy nr 1555/IV kadencja, z którego wynika, że cel świadczeń opiekuńczych to częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki dziecku niepełnosprawnemu lub niepełnosprawnej osobie dorosłej, i zgodnie z którym świadczenie pielęgnacyjne jest przeznaczone dla osób rezygnujących z aktywności zawodowej, by zaopiekować się dzieckiem lub osobą dorosłą z orzeczonym stopniem niepełnosprawności.

Sąd wskazał, że definicja pojęcia „zatrudnienie i inna praca zarobkowa” zawarta w art. 3 pkt 22 ustawy została zmieniona przez art. 27 pkt 2 lit., „i” ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. nr 86, poz. 732). Zgodnie z tą zmianą pojęcie „zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” obejmuje 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

⁸ Dz. U. z 2003 r., nr 58, poz. 514 ze zm.

⁹ Dz. U. nr 69, poz. 415 ze zm.

produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych, a także prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej.

Sąd podkreślił, że wprowadzona definicja ustaliła sposób używania zwrotu zawartego w ustawie. Definicja ta uniezależnia rozumienie znaczenia przywołanego zwrotu od jego znaczenia pierwotnego, zatem konieczne do wykładni przepisu w którym ten zwrot jest zawarty jest posłużenie się wykładnią inną niż językowa, np. wykładnią funkcjonalną. Dodać należy, że niejednokrotnie konieczność unikania wykorzystania wykładni językowej oceniana jest jako element złego prawodawstwa. Sąd wskazał, że wybór metody wykładni przepisów nie należy do sfery swobodnego uznania interpretatora, lecz że jako podstawową przyjmuje się wykładnię językową, a dopiero w razie wątpliwości co do możliwych znaczeń tekstu prawnego należy odwołać się do innych rodzajów wykładni. Jak wskazał sąd, wykładnia funkcjonalna polega na wyborze tego spośród możliwych na gruncie wykładni językowej wariantów normy, która ma najsilniejsze uzasadnienie aksjologiczne, w przypadku, gdy wyniki wykładni językowej nie prowadzą do jednoznacznych ustaleń.

Z treści tego przepisu art. 3 pkt 22 ustawy wynika, że ustawodawca w definicji legalnego „zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” nie wymienił prowadzenia gospodarstwa rolnego i pracy w tym gospodarstwie, za wyjątkiem jej wykonywania w przypadkach określonych w tym przepisie.

W dalszej części uzasadnienia sąd zaznacza, że w przeciwieństwie do innych świadczeń rodzinnych, takich jak zasiłek rodzinny i dodatki do niego, regulując uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego, ustawodawca zrezygnował z kryterium dochodowego jako warunku, od którego spełnienia uzależnione jest przyznanie świadczenia. Rolnik – prowadzący gospodarstwo rolne, starający się o świadczenie pielęgnacyjne na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy – nie musi ani całkowicie zrezygnować z pracy w gospodarstwie rolnym, ani wykazywać, że nie jest w stanie pracy w tym gospodarstwie podjąć.

W art. 17 ust. 5 ustawy, zawierającym zamknięty katalog negatywnych przesłanek przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, nie wymieniono osób podlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu jako rolnicy, zatem nie ma przeszkód w uzyskaniu przez rolników świadczeń pielęgnacyjnych. Sąd przywołał ponadto fakt podejmowania przez właścicieli małych, niskodochodowych gospodarstw rolnych zatrudnienia poza sektorem rolniczym. Zgodnie ze zdaniem sądu, opiekun, który jest właścicielem gospodarstwa rolnego, nie jest zatrudniony poza rolnictwem, może sprawować bieżącą i stałą opiekę nad osobą niepełnosprawną.

Sąd podkreślił, że nie jest do zaakceptowania powoływanie się przez organ na definicję osoby bezrobotnej zawartą w przepisach ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁰. Jako jeden z argumentów sąd wskazał fakt, iż bycie posiadaczem gospodarstwa rolnego o powierzchni przeliczeniowej ponad 2 ha uniemożliwia

¹⁰ Dz. U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.

zakwalifikowanie takiej osoby jako bezrobotnej, jednak z przepisów nie wynika, aby taki posiadacz nie miał prawa podjąć zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, a zatem jeśli wskazana osoba ma prawo taką pracę podjąć, to ma również prawo z niej zrezygnować. Oceniając działanie Samorządowego Kolegium Odwoławczego, sąd stwierdził, że organ nie przeprowadził w sposób wyczerpujący postępowania wyjaśniającego w sprawie, w zakresie faktycznego sprawowania przez skarżącego opieki nad osobą wymagającą stałej pielęgnacji i w zakresie niepodejmowania z tego powodu zatrudnienia lub pracy zarobkowej.

Powyższe orzeczenie jest tylko przykładem, jakie fakty brane są pod uwagę podczas wydawania decyzji administracyjnych i wyroków sądów w sprawach dotyczących przyznania świadczenia pielęgnacyjnego¹¹. Argumenty strony mogą przedstawiać się różnie, czasem strona posiłkuje się informacjami uzyskanymi od podmiotów administrujących związanych z pomocą społeczną, czasem informacje pochodzą od osób mających podobne problemy. W swoich działaniach zarówno podmioty administrujące jak i sądy muszą brać pod uwagę zarówno dosłowne brzmienie określonych przepisów, finansowe możliwości państwa i jego organów jak też faktyczne potrzeby konkretnych obywateli¹². Indywidualne poglądy piastunów danych stanowisk administracyjnych czy poszczególnych sędziów, wpływają na podejmowane przez nich działania, zaś poszczególne doktryny filozoficzne i polityczne znajdują ucieleśnienie w praktyce organów władzy. Zagadnienie władzy obecne jest również jako element procesu tworzenia przepisów prawa i kreowania ogólnych działań związanych z polityką społeczną. Demokracja powinna umożliwiać wypowiedzenie się szerokim kręgom społeczeństwa, kiedy władza autokratyczna spogląda z góry na swoich poddanych, w sposób uznaniowy oceniając odpowiednie dla nich rozwiązania prawne czy związane z praktyką administrowania. Zauważyć jednak należy, że różne systemy niejednokrotnie upodabniają się do siebie w pewnym stopniu, choć poszczególne zjawiska mogą mieć w nich różne znaczenie. System *Common Law* korzysta w pewnym stopniu z prawa stanowionego, zaś sądy w krajach systemu prawa stanowionego sięgają po dawniejsze orzeczenia w poszukiwaniu optymalnych rozstrzygnięć. W demokracji władza często oddala się od obywateli, zaś nawet władca absolutny musi czasem ulec żądaniom społeczeństwa.

Według Konfucjusza, moralność jednostki i rodzina są podstawami stabilności państwa. Relacje między trzema podmiotami, czyli jednostką, rodziną oraz państwem, tworzą obraz polityki społecznej w danym miejscu i czasie. Przejmowanie zadań rodziny przez państwo staje się po pewnym czasie pewnikiem, zaś jednostki niejednokrotnie uważają, że wyręczają państwo w jego obowiązkach. Kwestie odpowiedzialności i wymagania przede wszystkim od siebie stoją w sprzeczności ze znanym faktem, że najbardziej słyszalne są osoby narzekające i wiecznie niezadowolone. Zarówno rodzina jak i państwo mają określone, ważne

¹¹ Korcz A., Maciejko W.: *Świadczenia rodzinne – Komentarz*, Warszawa 2007, C.H. Beck, str. 263.

¹² Piasecka A.: *Niepełnosprawność w przestrzeni medialnej – normalizacja i integracja? Kampanie społeczne* [w:] C. Kosakowski, A. Krause, M. Wójcik (red.): *Relacje i doświadczenia społeczne osób z niepełnosprawnością*, Toruń-Olsztyn 2009, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, str. 114.

zadania względem osób niepełnosprawnych. Na ocenę konkretnych rozwiązań ustawowych i poszczególnych działań administracji wpływać mogą poglądy jednostki, kształtowane przez określone doktryny filozoficzne, jak i przez obserwacje swojego otoczenia¹³.

LITERATURA

1. Kołodziej W., *Poczucie bezpieczeństwa jako jedna z fundamentalnych potrzeb człowieka*, [w:] *Społeczno-pedagogiczne konteksty niepełnosprawności*, red. T. Żółkowska, Szczecin 2011, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego.
2. Korcz A., W. Maciejko: *Świadczenia rodzinne – Komentarz*, Warszawa 2007, C.H. Beck.
3. Krause A., *Współczesne podłoże marginalizacji – tezy wprowadzające* [w:] J. Rutkowiak, A. Krause (red.): *Obszary społecznej marginalizacji – niepełnosprawność*, Olsztyn 2009, Olsztyńska Szkoła Wyższa im. Józefa Rusieckiego.
4. Piasecka A., *Niepełnosprawność w przestrzeni medialnej – normalizacja i integracja? Kampanie społeczne* [w:] *Relacje i doświadczenia społeczne osób z niepełnosprawnością*, red. C. Kosakowski, A. Krause, M. Wójcik, Toruń-Olsztyn 2009, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit.
5. Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego – Komentarz*, Warszawa 2011, Wolters Kluwer.

¹³ Krause A.: *Współczesne podłoże marginalizacji – tezy wprowadzające* [w:] *Obszary społecznej marginalizacji – niepełnosprawność*, red. J. Rutkowiak, A. Krause, Olsztyn 2009, Olsztyńska Szkoła Wyższa im. Józefa Rusieckiego, str. 9.