

UCHWAŁA NR LXXXII/2348/22
RADY MIASTA KRAKOWA

z dnia 13 kwietnia 2022 r.

w sprawie skargi na działanie Prezydenta Miasta Krakowa.

Na podstawie art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.) Rada Miasta Krakowa uchwala, co następuje:

§ 1. Uznaje się za niezasadną skargę (wyłączenie jawności w zakresie danych osobowych: na podstawie przepisów o ochronie danych osobowych oraz art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej; jawność wyłączył Piotr Rogal Starszy Inspektor Referatu Sesji RMK w Kancelarii Rady Miasta Krakowa) **na działanie Prezydenta Miasta Krakowa** opisane w treści przedmiotowej skargi.

§ 2. Uzasadnienie faktyczne i prawne rozpatrzenia skargi stanowi załącznik do uchwały.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miasta Krakowa

Rafał Komarewicz

Załącznik do uchwały Nr LXXXII/2348/22

Rady Miasta Krakowa

z dnia 13 kwietnia 2022 r.

Skarga (wyłączenie jawności w zakresie danych osobowych: na podstawie przepisów o ochronie danych osobowych oraz art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej; jawność wyłączył Piotr Rogal Starszy Inspektor

Referatu Sesji RMK w Kancelarii Rady Miasta Krakowa) **na działanie Prezydenta Miasta Krakowa dotyczy działania Krakowskiego Centrum Świadczeń w sprawie ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawną matką.**

Prezydent Miasta Krakowa udzielając wyjaśnień poinformował, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji lub niepodejmowania zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny przyznawane jest w oparciu o przepisy ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1162 ze zm.). Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1b ww. ustawy, świadczenie pielęgnacyjne przysługuje jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia 18 roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25 roku życia. Treść tego artykułu została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego, który w orzeczeniu sygn. akt K 38/13 z dnia 21 października 2014 r. stwierdził o częściowej niekonstytucyjności wprowadzenia do ustawy o świadczeniach rodzinnych kryterium wieku powstania niepełnosprawności, jako przesłanki uzależniającej uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego. Jak jednak napisano w uzasadnieniu wyroku nie oznacza to usunięcia tego kryterium z ustawy. Trybunał nałożył na ustawodawcę obowiązek podjęcia niezbędnych oraz niezwłocznych działań ustawodawczych prowadzących do przywrócenia równego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Zmiany takie nie zostały jednak do dnia dzisiejszego wprowadzone do ustawy, a zgodnie z treścią art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.), organy administracji publicznej działają na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych w sposób bezwzględnie wiążący określają zasady przyznawania świadczeń rodzinnych, w tym świadczenia pielęgnacyjnego i nie pozostawiają organom administracji orzekającym w tych sprawach swobody przy ich stosowaniu. Znajduje to również odzwierciedlenie w licznych decyzjach Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie, które potwierdzają, że organy administracji winny w pierwszej kolejności stosować przepisy obowiązującego prawa w oparciu o ich wykładnię literalną i nie można tym samym czynić organowi pierwszej instancji zarzutu, że w taki sposób stosuje przepis art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

Ze względu na panującą sytuację epidemiczną oraz ograniczenia w funkcjonowaniu Urzędu Miasta Krakowa wniosek Skarżącej został złożony za pośrednictwem portalu EMPATIA. Świadczenie pielęgnacyjne jest bardzo specyficznym świadczeniem przyznawanym po spełnieniu wielu warunków ustawowych oraz weryfikacji negatywnych przesłanek do jego przyznania. Postępowanie administracyjne w zakresie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego wymaga przeprowadzenia szczegółowego wywiadu z wnioskodawcą w celu ustalenia stopnia pokrewieństwa, kręgu osób uprawnionych do pobierania świadczenia oraz kolejności alimentacyjnej. Konieczne jest również ustalenie zakresu sprawowanej opieki, a także korelacji pomiędzy rezygnacją z zatrudnienia, a koniecznością sprawowania stałej opieki nad osobą niepełnosprawną. Każda sprawa jest indywidualnie rozpatrywana i w zależności od sytuacji danej rodziny wymagany jest specyficzny komplet dokumentów. We wniosku złożonym w dniu 9 stycznia 2021 r. Skarżąca nie przedłożyła wymaganych dokumentów, zatem pismem z dnia 27 stycznia 2021 r. została wezwana do dostarczenia kserokopii orzeczenia o stopniu niepełnosprawności matki, które spełniałoby wymogi świadczenia pielęgnacyjnego, dokumentu potwierdzającego rezygnację z zatrudnienia, oświadczenia o sprawowaniu opieki nad matką oraz druków potrzebnych do objęcia ubezpieczeniem społecznym i zdrowotnym. Skarżąca we wniosku nie podała numeru telefonu, który umożliwiłby

kontakt pracownika socjalnego w sprawie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego. W dniu 4 lutego 2021 r. wystąpiono do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie o przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, w celu potwierdzenia faktu oraz potrzeby sprawowania opieki przez Skarżącą nad jej matką.

Do Krakowskiego Centrum Świadczeń w dniu 15 lutego 2021 r. wpłynęło pismo z MOPS informujące, że ze względu na sytuację epidemiczną, w oparciu o art. 15o ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 2095), pracownik socjalny przyjął telefoniczne oświadczenie, że Skarżąca sprawuje opiekę nad matką, która wymaga stałej opieki.

Na tej podstawie w dniu 18 lutego 2021 r. Skarżąca została zawiadomiona o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie oraz możliwości złożenia końcowego oświadczenia. Decyzją nr SO-04.8252.15.2021-1/21 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2021 r. Skarżąca nie otrzymała prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Od decyzji tej złożyła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie, które decyzją nr SKO.ŚR/456/2021 z dnia 21 kwietnia 2021 r. uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przekazało w dniu 10 czerwca 2021 r. akta sprawy do ponownego rozpatrzenia, wskazując na konieczność przeprowadzenia postępowania uzupełniającego mającego na celu ustalenie, czy w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawną matką nastąpiła rezygnacja z pracy lub niepodejmowanie zatrudnienia przez Skarżącą. Ponadto SKO wskazało na konieczność przeprowadzenia wywiadu środowiskowego zarzucając, że wywiad przeprowadzony w dniu 10 lutego 2021 r. w oparciu o art. 15o ust. 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach z związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, nie spełnia ustawowych wymogów. Wykonując zalecenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie Krakowskie Centrum Świadczeń pismem z dnia 11 czerwca 2021 r. wezwało Skarżącą do uzupełnienia dokumentacji oraz wystąpiło do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie o przeprowadzenie wywiadu, który został przekazany do Urzędu Miasta Krakowa w dniu 15 lipca 2021 r. W związku z powyższym, 21 lipca 2021 r. Skarżąca została zawiadomiona o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie oraz możliwości złożenia końcowego oświadczenia. W wyznaczonym terminie nie skorzystała jednak z przysługującego jej prawa do zapoznania się z aktami sprawy i złożenia końcowego oświadczenia, wobec powyższego decyzją nr SO-04.8252.15.2021-2/21 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 16 sierpnia 2021 r. ponownie odmówiono Skarżącej prawa do wnioskowanego świadczenia z uwagi na niespełnianie wymogu art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych nie zostały zmienione, a obowiązującego stanu prawnego nie zmieniają orzeczenia sądów administracyjnych lub organów odwoławczych wydane w indywidualnej sprawie i tylko w tej sprawie wiążące. W analogicznej sprawie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie w decyzji z dnia 28 kwietnia 2021 r. uznało, że organy administracji winny w pierwszej kolejności stosować przepisy obowiązującego prawa w oparciu o ich wykładnię literalną i nie można czynić zarzutu organowi I instancji, że w taki sposób interpretuje i stosuje przepis art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Od powyższej decyzji Skarżąca wniosła odwołanie, a Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie decyzją nr SKO.ŚR/411/1219/2021 z 26 października 2021 r. (data wpływu do UMK 19 listopada 2021 r.) uchyliło zaskarżoną decyzję i przyznało Skarżącej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od dnia 1 stycznia 2021 r. Należne świadczenie pielęgnacyjne zostało wypłacone w dniu 25 listopada 2021 r. z wyrównaniem od 1 stycznia 2021 r.

Odnosząc się natomiast do zarzutów dotyczących prowadzenia postępowania przez Krakowskie Centrum Świadczeń Prezydent poinformował, że postępowanie prowadzone było zgodnie z przepisami ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz z należytą starannością. Zgodnie z art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego, organy administracji działają zgodnie z przepisami

prawa. Trybunał Konstytucyjny uznał art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych za niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zawiera jedynie zalecenia dla ustawodawcy, pozostawiając tę kwestię do rozstrzygnięcia w procesie legislacyjnym. Istotny jest tu fakt, że przepis art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych nie utracił mocy obowiązującej z chwilą wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz, że mocą woli ustawodawcy nadal on obowiązuje. Interpretacja ww. przepisu, w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego, była przedmiotem licznych wyroków wydawanych przez sądy administracyjne. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok sygn. akt I OSK 2620/16 NSA z 16 czerwca 2017 r.) wyrażono pogląd, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest wyrokiem zakresowym, nie wywołuje zatem skutku określonego w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, tj. utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu normatywnego. Decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie oraz wyroki sądów dotyczą danej konkretnej sprawy i nie stanowią źródła prawa, a zmiany w tym zakresie nie zostały wprowadzone do ustawy. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują prawnego związania organu I instancji ani oceną prawną, ani wskazaniem co do dalszego postępowania, ani wytycznymi w zakresie wykładni przepisów prawa. Nie ma prawnej możliwości postawienia organowi I instancji zarzutu niezastosowania się do prawnej oceny, wskazań co do dalszego postępowania czy wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa zamieszczonych przez organ odwoławczy w decyzji kasacyjnej. Wszystkie osoby, które uzyskały prawo do świadczenia pielęgnacyjnego mimo niespełnienia warunków w zakresie art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych nabyły je w drodze postępowania odwoławczego (decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego lub wyrokiem Sądu Administracyjnego).

Pracownicy Krakowskiego Centrum Świadczeń informowali Skarżącą o sposobie prowadzenia postępowania oraz o możliwościach uzyskania prawa do tego świadczenia w drodze odwołania. Skarżąca została poinformowana o negatywnych przesłankach ustawowych do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, ale jednocześnie wiedząc, że istnieje możliwość nabycia uprawnień w innym trybie, otrzymała informacje o tym jakie kroki należy podjąć i jak będzie wyglądało postępowanie. Ze względu na sytuację epidemiologiczną oraz utrudnienia w działaniu Urzędu Miasta Krakowa (brak dostępu do UMK) praca była utrudniona i wymagała zwiększonego wysiłku. Świadczenie pielęgnacyjne cieszy się coraz większym zainteresowaniem wśród opiekunów osób niepełnosprawnych i od 1 stycznia 2021 r. Krakowskie Centrum Świadczeń rozparzyło w takim samym trybie 150 wniosków o świadczenie pielęgnacyjne. Mimo to postępowanie w sprawie Skarżącej prowadzone było z zachowaniem ustawowych terminów, a świadczenie zostało wypłacone niezwłocznie po otrzymaniu decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy uznać, że zarzuty zawarte w przedmiotowej skardze są niezasadne.

Niniejsza uchwała stanowi zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi w rozumieniu art. 237 § 3 w związku z art. 238 § 1 k.p.a.

Stosownie do art. 239 k.p.a. Rada Miasta Krakowa informuje, iż: „W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego”.