

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 16/2022

WYKŁADNIA I STOSOWANIE PRZEPISÓW USTAWY O ŚWIADCZENIACH RODZINNYCH W SPRAWACH ŚWIADCZEŃ PIELĘGNACYJNYCH

dr Michał Peno

Wprowadzenie

Przedmiotem analizy, wzbogaconej o typowo prawniczy komentarz, jest wykładnia i stosowanie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych w sprawach świadczeń pielęgnacyjnych. Podmiotami realizującymi zadania w zakresie świadczeń rodzinnych są przede wszystkim gminy, które realizują je jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) może upoważnić m.in. pracownika urzędu albo kierownika ośrodka pomocy społecznej do wydawania decyzji. Właśnie do takiego kręgu adresatów kierowana jest niniejsza analiza i komentarz. Praktyka stosowania (i wykładni) przepisów prawnych w zakresie świadczeń pielęgnacyjnych pokazuje, jak wiele problemów i trudności wywołują analizowane przepisy. Problemy te ujawniają się zwłaszcza w sytuacji konfrontacji praktyki organów administracji z orzecznictwem sądów administracyjnych, które odnosi się do tych decyzji. Dobrze byłoby co najmniej te problemy rozpoznać i wymienić – już taka aktywność powinna dać asumpt do zmian legislacyjnych. Jeśli jednocześnie ten komentarz będzie pomocny dla podmiotów stosujących prawo, to w pełni zostanie zrealizowany cel postawiony sobie przez autora. Szczególnie pomocna będzie uwzględniona w tekście perspektywa sądownictwa administracyjnego. W stosowanym zakresie uwzględniono także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Przedmiotem analizy są wyłącznie przepisy i sytuacje powodujące w praktyce najczęstsze problemy interpretacyjne.

W szczegółowej części analizy znaleźć można informację o uprawnieniach do:

- pobierania świadczenia pielęgnacyjnego przez opiekującego się w przypadku, gdy niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała po 18, względnie 25 roku życia;
- pobierania świadczenia pielęgnacyjnego przez opiekującego się w przypadku, gdy w celu sprawowania opieki rezygnuje on z emerytury albo renty;
- pobierania świadczenia pielęgnacyjnego przez małżonka osoby wymagającej opieki w przypadku, gdy małżonek nie ma ustalonego znacznego stopnia niepełnosprawności;
- pobierania świadczenia pielęgnacyjnego w przypadku pobierania zasiłku pielęgnacyjnego (zbieg uprawnień).

Pojmowanie wykładni i stosowania prawa

W nauce prawa słowo wykładnia oznacza interpretację, czyli ustalenie znaczenia wypowiedzi prawodawcy[1]. Wykładni polegają przepisy prawa, jeśli budzą wątpliwości z powodu niejasności treści. W szerokim sensie wykładnia obejmuje także działania polegające na ustaleniach dotyczących tego, jakie normy de lege lata obowiązują – nie tylko te wprost ustanowione, ale i dające się wyprowadzić w rezultacie tzw. wnioskowania prawniczego z przepisów wprost wydanych przez prawodawcę. W tym zakresie celem analizy jest wskazanie trudności interpretacyjnych, a komentarza – wyjaśnienie wątpliwości albo zasugerowanie rozwiązań akceptowalnych z punktu widzenia orzecznictwa sądownictwa administracyjnego. Stosowanie prawa natomiast polega na tym, aby odnieść wyinterpretowaną normę prawną (przepis prawa) do stanu faktycznego i wyciągnąć określone konsekwencje prawne. Wykładnia dotyczy ustalania podstawy prawnej rozstrzygnięcia, ale w procesie stosowania prawa konieczne jest nie tylko zidentyfikowanie podstawy prawnej, ale i ustalenie stanu faktycznego.

System świadczeń rodzinnych

System świadczeń rodzinnych w Polsce uznawany jest za jeden z podstawowych instrumentów polityki rodzinnej państwa w ramach systemu zabezpieczenia społecznego. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[2] reguluje katalog świadczeń, warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz zasady ich ustalania, przyznawania i wypłacania uprawnionym. Często stanowią one istotne wsparcie dla rodziny. Na organach administracji, które przyznają te świadczenia spoczywa wiele zadań.

Do świadczeń rodzinnych regulowanych ustawą zalicza się:

- zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego;
- świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz
- świadczenie pielęgnacyjne;
- świadczenie rodzicielskie;
- inne świadczenia, w tym zapomogi i świadczenia wypłacane przez gminy.

Uprawnionymi do pobierania świadczeń są obywatele polscy oraz cudzoziemcy, spełniający szczegółowe warunki określone w art. 1 ust. 2 pkt 2 u.ś.r.

[1] W polskiej nauce prawa jest wiele koncepcji wykładni prawa, w tym zwłaszcza tzw. derywacyjna oraz klasyfikacyjna koncepcja wykładni. W istocie jednak najbardziej oczywiste jest traktowanie wykładni jako działania zmierzającego do wyjaśnienia sensu przepisów, gdy są niejasne. Zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady - reguły - wskazówki*, Warszawa 2017; L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002.

[2] Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 111 ze zm., powoływana dalej jako „u.ś.r.”

Podmiotami realizującymi zadania w zakresie świadczeń rodzinnych są przede wszystkim gminy. Realizują je jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, przy czym organ wykonawczy gminy może upoważnić pracownika urzędu, kierownika ośrodka pomocy społecznej lub inne osoby wymienione w art. 20 ust. 3 u.ś.r. do prowadzenia postępowania i wydawania decyzji. W sprawach nieuregulowanych w ustawie, do postępowania w przedmiocie świadczeń rodzinnych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego[3].

Przeгляд orzecznictwa sądów administracyjnych dowodzi, że niektóre przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, ze względu na ich wadliwą (pod względem legislacyjnym) redakcję i niejasne brzmienie lub inne powody, wywołują trudności, a nawet kontrowersje interpretacyjne skutkujące różną praktyką organów administracyjnych. Trudność stosowania omawianych przepisów pogłębia dodatkowo fakt, że część z nich ze względu na kolizje z normatywnymi konstytucyjnymi, wykładana jest przez sądy administracyjne z pominięciem zakwestionowanego, niekonstytucyjnego brzmienia (zakresu).

Świadczenie pielęgnacyjne – regulacja prawna

Reprezentatywnym polem trudności i kontrowersji związanych ze stosowaniem przepisów ustawy jest – realizowane na szczeblu wszystkich samorządów gminnych – postępowanie w przedmiocie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 u.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne przysługuje z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej:

- matce albo ojcu,
- opiekunowi faktycznemu dziecka,
- osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,
- innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności- jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: 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.

Dodatkowo, zgodnie z ust. 1a wskazanego artykułu, świadczenie pielęgnacyjne przysługuje innym osobom w przypadku, gdy spełnione są łącznie następujące warunki:

- rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- nie ma osób, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Zgodnie z art. 17 ust.1b u.ś.r. 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.

[3] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735).

Przepisy i sytuacje powodujące najczęstsze problemy interpretacyjne

W praktyce stosowania przez organy gminy przepisów dotyczących świadczenia pielęgnacyjnego można wyróżnić kilka węzłowych problemów, które najczęściej się powtarzają i które są obarczone największymi kontrowersjami. Są to sprawy w przedmiocie:

1. uprawnienia do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego przez opiekującego się w przypadku, gdy niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała po 18, względnie 25 roku życia;
2. uprawnienia do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego przez opiekującego się w przypadku, gdy w celu sprawowania opieki rezygnuje on z emerytury albo renty;
3. uprawnienia do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego przez małżonka osoby wymagającej opieki w przypadku, gdy małżonek nie ma ustalonego znacznego stopnia niepełnosprawności;
4. uprawnienia do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego w przypadku pobierania zasiłku pielęgnacyjnego (jest to tak zwany zbieg uprawnień).

W dalszej części zostanie dokonana analiza, uzupełniona komentarzem, odnosząca się wprost do zasygnalizowanych wątpliwości i problemów.

1. Przypadek opiekunów osoby wymagającej opieki jeżeli niepełnosprawność powstała po 18, względnie 25 roku życia

Stosownie do art. 17 ust. 1b u.s.r. 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. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że przy rozważaniu kwestii, czy na gruncie obowiązujących przepisów opiekunowi może przysługiwać świadczenie pielęgnacyjne pomimo, że niepełnosprawność dorosłej osoby niepełnosprawnej, która pozostaje pod jego opieką, nie powstała nie później niż do ukończenia 18 roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej nie później niż do ukończenia 25. roku życia, konieczne jest wzięcie pod uwagę treści i skutków płynących z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. (K 38/13, OTK-A 2014/9/104). Trybunał Konstytucyjny we wskazanym wyroku orzekł, że art. 17 ust. 1b u.s.r., w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP[4]. Wyrok ten jest wyrokiem zakresowym, czyli takim, w którym Trybunał stwierdza zgodność albo niezgodność z Konstytucją przepisu prawnego w określonym (podmiotowym, przedmiotowym lub czasowym) zakresie jego zastosowania. Skutkiem wyroku TK jest zmiana zakresu zastosowania przepisu art. 17 ust. 1b u.s.r. w zakresie treści w nim ujętej, będącego przepisem szczególnym w odniesieniu do art. 17 ust. 1 u.s.r., który określa ogólne przesłanki prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Zakresowe wyeliminowanie ograniczeń o charakterze podmiotowym (wieku powstania niepełnosprawności podopiecznych) nie powoduje dysfunkcjonalności ustawy, gdyż możliwe jest odnalezienie w treści art. 17 u.s.r. i przepisów z nim skorelowanych wszystkich elementów koniecznych dla zrekonstruowania normy (norm) prawnej określającej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Dlatego aktualne orzecznictwo jednolicie przyjmuje, że moment powstania niepełnosprawności, o którym mowa w art. 17 ust. 1b u.s.r., nie stanowi relewantnej przesłanki prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i tak też w swojej praktyce powinny postępować organy administracyjne. Niestety praktyka organów, zwłaszcza na szczeblu gminnym, jest odmienna i tym samym niekorzystna dla wnioskujących – co wymaga zmiany.

[4] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).

2.Rezygnacja z emerytury albo renty w celu sprawowania opieki

W przypadku, gdy osoba wnioskująca o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego z powodu opieki nad członkiem rodziny niepełnosprawnym w znacznym stopniu rezygnuje z emerytury albo renty, literalne brzmienie art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r. zdaje się wykluczać taką możliwość, gdyż przepis postępuje się zwrotem „z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej”. Na tej podstawie organy odmawiają we wskazanych sytuacjach przyznawania uprawnień, choć wnioski składane przez emerytów albo rencistów o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego wynikają z tego, że w ich indywidualnych sytuacjach otrzymywane emerytury lub renty okazują się niższe od aktualnej wysokości świadczenia pielęgnacyjnego. W momencie uchwalenia ustawy (2003 r.) i przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r., określała ona wysokość świadczenia pielęgnacyjnego na 420 zł. miesięcznie. Była to wówczas kwota sporo niższa od wysokości najniższej emerytury i większości rent. Można się zatem domyślić, że intencją ustawodawcy wprowadzającego ograniczenie było to, aby uprawniony opiekun nie pobierał świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy otrzymuje świadczenie wyższe. Obecnie, co widać wyraźnie na podstawie analizy orzecznictwa, coraz częściej zdarzają się wnioski osób, których emerytury i renty są niższe od wysokości świadczenia pielęgnacyjnego. Na kanwie tych przypadków w aktualnej judykaturze dominuje stanowisko uznające rozważane uprawnienie. Wskazuje się w nim na to, że wyłączenie emerytów i rencistów z kręgu osób uprawnionych do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego jest niezgodne z zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasadą udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej oraz osobom niepełnosprawnym (art. 69 i art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP). Podkreśla się również, że celem świadczenia pielęgnacyjnego jest rekompensowanie braku dochodów z pracy zarobkowej z powodu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Pozbawienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osób pobierających emeryturę albo rentę w niższej wysokości niż to świadczenie powoduje, że wskazany cel nie jest w stosunku do tej grupy opiekunów realizowany, mimo że sprawując opiekę po nabyciu prawa do emerytury albo renty opiekun nie może podjąć pracy zarobkowej. Podnosi się także, że za zróżnicowaniem sytuacji opiekunów osób niepełnosprawnych nie przemawia stan finansów państwa (o czym świadczy wprowadzenie w ostatnich latach nowych programów przyznających w dużej skali świadczenia socjalne, także osobom zamożnym).[5] Realizacja tego uprawnienia jest jednak skomplikowana. Zbieg uprawnień do świadczeń w takiej sytuacji regulowany jest art. 95 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Osoba, która spełnia warunki do przyznania wyższego świadczenia pielęgnacyjnego i chce je otrzymać, a pobiera emeryturę albo rentę realizuje uprawnienie przez złożenie do ZUS (lub innego właściwego organu rentowego) wniosku o zawieszenie prawa do emerytury albo renty. Zawieszenie prawa do emerytury albo renty skutkuje wstrzymaniem ich wypłaty, ale eliminuje negatywną przesłankę z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r., w postaci ustalonego prawa do emerytury albo renty. Stwierdzenie uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego w tych przypadkach wiąże się z bezpośrednim stosowaniem konstytucji, ewentualnie zastosowaniem wykładni prokonstytucyjnej, co należy wyłącznie do kompetencji sądów, a nie organów administracji. Z tych względów, póki nie zmieni się brzmienie rozważanego przepisu, uzyskanie uprawnień w rozważanych sytuacjach wymaga uruchomienia drogi sądowej (skargi do sądu administracyjnego).

[5] Por. wyroki NSA z dnia 15 grudnia 2020 r., I OSK 1983/20 oraz 26 stycznia 2022 r., I OSK 923/21; CBOSA.

3. Pobierania świadczenia pielęgnacyjnego przez małżonka osoby wymagającej opieki

Zgodnie z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje „jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności”. W praktyce występują jednak przypadki, gdy małżonek opiekujący się faktycznie i w pełnym zakresie swoim współmałżonkiem nie ma takiego orzeczenia i nie ma też innych osób zobowiązanych, które faktycznie mogłyby sprawować opiekę. W takich sytuacjach organy zwykle odmawiają przyznawania uprawnień, powołując się na literalne brzmienie przepisu. W orzecznictwie sądowym (dominującym) przyjmuje się jednak inaczej. Prokonstytucyjna i systemowa wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. prowadzi do wniosku, że przesłanka negatywna ujęta w przepisie nie dotyczy małżonka osoby wymagającej opieki, spełniającego wymogi do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego (określonego w art. 17 ust. 1 u.ś.r.). Odnosi się jednak do krewnych osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności, którzy ubiegaliby się o świadczenie pielęgnacyjne (lub już je otrzymują) w sytuacji, gdy osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim. Podkreśla się tu, że zobowiązaniem do opieki nad osobą tego wymagającą powinien być w pierwszej kolejności jej małżonek, chyba że sam jest niepełnosprawny w stopniu znacznym. Uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego dla krewnych aktualizuje się dopiero wówczas, gdy małżonek osoby wymagającej opieki jest niepełnosprawny w stopniu znacznym (co uniemożliwia mu wypełnianie we właściwy sposób obowiązku alimentacyjnego), ale sam fakt pozostawania w związku małżeńskim osoby wymagającej opieki (łącznie ze wskazaniem, o których mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r.), nie wyklucza przyznania świadczenia pielęgnacyjnego dla jego małżonka. Przyjęcie innego stanowiska, prowadzące do wykluczenia małżonka osoby wymagającej opieki z kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, obciążonego obowiązkiem alimentacyjnym oraz zdolnego do pracy, a niezatrudnionego ze względu na konieczność sprawowania opieki nad członkiem rodziny stanowi, zdaniem sądów, naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji.[6]

4. Zbieg uprawnień

Zgodnie z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna. Stosownie zaś do art. 27 ust. 5 u.ś.r., w przypadku zbiegu uprawnień do następujących świadczeń: świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego – przysługuje jedno z tych świadczeń wybrane przez osobę uprawnioną. Przepis ten umożliwia uprawnionemu dokonanie wyboru przysługującego mu świadczenia. Praktyka organów administracyjnych jest raczej negatywna i sprowadza się do wymagania od strony, by zrezygnowała z pierwszego świadczenia (niższego) przed złożeniem wniosku o przyznanie drugiego (wyższego). W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że takie postępowanie jest niedopuszczalne, bo wprowadza stronę w stan niepewności i zrozumiałą obawę co do tego, czy rzeczywiście uzyska wyższe ze świadczeń w miejsce już otrzymywanego – niższego. 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 skorzystać z prawa wyboru. W rezultacie, z tego powodu, przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.ś.r. nie powinien być interpretowany w oderwaniu od treści art. 27 ust. 5 oraz art. 24 ust. 2 u.ś.r., wprowadzającego zasadę ustalania prawa do świadczeń rodzinnych, począwszy od miesiąca wpływu wniosku z prawidłowo wypełnionymi dokumentami. Dokonanie wyboru, o którym mowa w art. 27 ust. 5 u.ś.r., nie oznacza konieczności definitywnej rezygnacji z przyznanego już świadczenia przed otrzymaniem decyzji organu przyznającej drugie z tych świadczeń. Fakt pobierania przez uprawnionego innego świadczenia nie może zatem, według utrwalonego poglądu orzecznictwa, stanowić przeszkody do przyznania korzystniejszego świadczenia.[7]

[6] Por. wyroki NSA z dnia 19 lipca 2013 r., I OSK 2277/12, 20 września 2013 r., I OSK 2796/12 i 27 czerwca 2014 r., I OSK 789/13; CBOSA.

[7] Z wielu orzeczeń por. wyroki NSA z 13 dnia lipca 2018 r., I OSK 235/18; 16 kwietnia 2020 r., I OSK 2852/20 oraz 26 stycznia 2022 r., I OSK 916/21; CBOSA).

Uwagi końcowe

Analiza ma charakter praktyczny, a nie naukowy, choć oczywiście w rozumieniu nauk prawnych stosuje się metody właściwie dogmatykom prawniczym. W rezultacie w opracowaniu nie wykorzystano wprost żadnych szczególnych, wyróżniających się źródeł. Natomiast Czytelnik poszukujący dalszych informacji z łatwością odnajdzie literaturę oraz orzecznictwo pozwalające na pogłębienie wiedzy z analizowanego obszaru. Szczególnie przydatna będzie Centralna Baza Orzeczeń Naczelnego (NSA) i Wojewódzkich (WSA) Sądów Administracyjnych¹. W konkluzji zaś można sformułować dość oczywisty postulat *de lege ferenda* dotyczący wprowadzenia zmian legislacyjnych klaryfikujących stan prawny w takim stopniu, w jakim to jest możliwe.

[1] Zob. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>, dostęp 13.02.2022 r.

O AUTORZE

dr Michał Peno - pracownik badawczo-dydaktyczny uniwersytetu, adiunkt. Obszar zainteresowań: teoria prawa (w tym wykładnia), socjologia prawa, ekonomiczna analiza prawa publicznego. Studia prawnicze odbył na UMK w Toruniu, a magisterskie studia socjologiczne na Uniwersytecie Szczecińskim. Odbywał dwa kilkutygodniowe staże w hiszpańskim Instituto Internacional de Sociología Jurídica. Jako stypendysta Uniwersytetu w Greifswaldzie odbył pobyt badawczy w zakresie metodologii nauk społecznych. Specjalizację z zakresu teorii prawa, socjologii organizacji i zarządzania łączy z wiedzą z zakresu ekonomii i finansów (ukończył studia podyplomowe Rachunkowość i podatki) oraz praktyką jako mediator Sądu Polubownego przy KNF. Członek m.in. Stowarzyszenia Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej – Sekcja Polska IVR i Stowarzyszenia Księgowych w Polsce. Wielokrotnie prowadził wykłady na uczelniach zagranicznych. Jest członkiem Grupy Roboczej ds. Społecznej Odpowiedzialności Uczelni (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej) i autorem opracowań z tego zakresu. Autor kilkudziesięciu publikacji naukowych, w tym m.in. w piśmie Samorząd Terytorialny. Zaangażowany w sektor NGO i idee partycypacji, brał m.in. udział w pracach komisji oceniającej Szczeciński Budżet Obywatelski. Jego prace nt. wykładni (współautorskie z Prof. M. Zielińskim) doczekały się wielu odniesień w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, czerwiec 2022

www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa