

IV SA/Wr 646/15 - Wyrok

Data orzeczenia	2016-04-20
Data wpływu	2015-09-30
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
Sędziowie	Alojzy Wyszkowski Lidia Serwiniowska /przewodniczący sprawozdawca/ Wanda Wiatkowska-Ilków
Symbol z opisem	6329 Inne o symbolu podstawowym 632
Hasła tematyczne	Pomoc społeczna
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Treść wyniku	*Uchylono decyzję I i II instancji
Powołane przepisy	Dz.U. 2015 nr 0 poz 114; art. 17 ust. 1 b; Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych - tekst jednolity.

Sentencja

[Sygn. akt IV SA/Wr 646/15 | | , , [pic], , WYROK, , W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, , Dnia 20 kwietnia 2016 r., , , Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, w składzie następującym:, Przewodniczący:, , Sędzia WSA Lidia Serwiniowska (sprawozdawca), , Sędziowie:, Sędzia WSA Wanda Wiatkowska-Ilków, Sędzia WSA Alojzy Wyszkowski, , Protokolant:, sekretarz sądowy Aneta Januszkiewicz, , po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 20 kwietnia 2016 r., sprawy ze skargi W. S., na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławcze w J., z dnia [...] sierpnia 2015 r., nr [...], w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, , , uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję I instancji., , ,

Uzasadnienie

Decyzją z dnia [...] sierpnia 2015 r. ([...]) Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej Kolegium Odwoławcze) w J. utrzymało w mocy wydaną z upoważnienia Prezydenta Miasta B., decyzję Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w B. z dnia [...] lipca 2015 r. ([...]) o odmowie przyznania W. S. (dalej skarżąca) świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy w związku z opieką nad niepełnosprawnym swoim ojcem M. G.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Kolegium Odwoławcze wskazało, że decyzją z dnia 21 lipca 2015 r. organ pierwszej instancji odmówił skarżącej przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad niepełnosprawnym ojcem. Uzasadniając powyższą decyzję organ pierwszej instancji powołując się na przepis art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, podał że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje wnioskodawczyni, ponieważ niepełnosprawność M. G. (ojca), istnieje od ukończenia przez niego [...] roku życia.

W odwołaniu od tej decyzji skarżąca wniosła o ponowne rozpatrzenie jej sprawy i przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Skarżąca powołała się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13. Kolegium Odwoławcze orzekając w sprawie miało na uwadze następujące:

Podaniem z 10 lipca 2015 r. skarżąca wystąpiła do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w B. o przyznanie jej świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad swoim ojcem M. G. Z wniosku oraz zebranych w sprawie dowodów wynika, że ojciec skarżącej urodzony [...], orzeczeniem lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z [...] marca 2010 r., nr [...], został uznany za całkowicie niezdolnego do samodzielnej egzystencji. W tym orzeczeniu wskazano, że ta niezdolność do samodzielnej egzystencji powstała 29 grudnia 2009 r. M. G. pozostaje w związku małżeńskim z M. G., która jest także niezdolna do samodzielnej egzystencji. Skarżąca jest córką M. i M. G. Skarżąca w oświadczeniu z 10 lipca 2015 r.

oświadczyła, że sprawuje osobistą opiekę nad swoim ojcem.

Na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 114 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą, świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje:

- 1) matce albo ojcu,
- 2) opiekunowi faktycznemu dziecka,
- 3) osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,
- 4) innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - 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 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.

Jednakże w myśl art. 17 ust. 1b ustawy świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała:

- 1) nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub
- 2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25 roku życia.

Odnosząc ustalony w sprawie stan faktyczny do przywołanych przepisów ustawy także w ocenie organu odwoławczego skarżącej nie przysługuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. W pierwszej kolejności wskazać należy, że wnioskodawczyni jest z M. G. spokrewniona w pierwszym stopniu (jest jego córką). Nie jest też kwestionowane, że wymaga on konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Nie jest też sporne, że wnioskodawczyni sprawuje opiekę nad ojcem. Jednakże przeszkodą do przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jest fakt, iż niepełnosprawność M. powstała po upływie okresów wymienionych w art. 17 ust. 1b ustawy, bo powstała w jego [...] roku życia (wynika to z orzeczenia o jego niezdolności do samodzielnej egzystencji).

Wnioskodawczyni w odwołaniu podniosła, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13, stwierdził niezgodność art. 17 ust. 1b ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Tym wyrokiem Trybunał Konstytucyjny istotnie stwierdził niezgodność z Konstytucją art. 17 ust. 1b ustawy, ale 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. Trybunał zauważył jednak wyraźnie, że "skutkiem wejścia w życie niniejszego wyroku nie jest ani uchylene art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, ani uchylene decyzji przyznających świadczenia, ani wykreowanie prawa do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w

okresie dzieciństwa. Trybunał Konstytucyjny orzekł ostatecznie o niekonstytucyjności jedynie części normy wynikającej z art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Poprawienie stanu prawnego w tym zakresie należy wyłącznie do ustawodawcy, który - biorąc pod uwagę skutki społeczne rozstrzygnięć podejmowanych w badanej materii - powinien tego dokonać bez zbędnej zwłoki". Wyrok ten zatem, choć orzekł o niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b ustawy nie zmienił sytuacji prawnej wnioskodawczyni, musi ona bowiem czekać na rozwiązania ustawowe, por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 2926/14.

W tych warunkach Samorządowe Kolegium Odwoławcze na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 kodeksu postępowania administracyjnego orzekło o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji o odmowie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, ponieważ wnioskodawczyni nie spełniła warunków określonych w art. 17 ust. 1 pkt 4 i ust. 1b ustawy do otrzymania prawa do tego świadczenia rodzinnego.

Powyższa decyzja stała się przedmiotem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W uzasadnieniu skargi skarżąca wskazała, że opiekuje się 24 godz. na dobę niepełnosprawnymi rodzicami, którzy są całkowicie niezdolni do samodzielnej egzystencji. W domu rodziców wykonuje różne prace, które rodzice nie mogą wykonywać samodzielnie.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Stosownie do treści art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., dalej: "p.p.s.a."), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Oznacza to, iż sąd rozpoznając skargę ocenia, czy zaskarżona decyzja nie narusza przepisów prawa materialnego bądź przepisów postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 134 p.p.s.a., Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Nie może przy tym wydać orzeczenia na niekorzyść strony skarżącej, chyba że dopatrzy się naruszenia prawa skutkującego stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności.

Materialnoprawną podstawę wydania omawianych decyzji stanowiły przepisy u.ś.r., a w szczególności art. 17 ust. 1, zgodnie z którym świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje: 1) matce albo ojcu, 2) opiekunowi faktycznemu dziecka, 3) osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, 4) innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - 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 wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania, na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

Osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 4 tego przepisu, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne w przypadku, gdy

spełnione są łącznie następujące warunki: 1) rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności; 2) nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności; 3) nie ma osób, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3 lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 17 ust. 1a u.ś.r.).

Zgodnie z art. 17 ust. 1 b u.ś.r., świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała: 1) nie później niż do ukończenia 18 roku życia; 2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25 roku życia.

Stosownie natomiast do art. 17 ust. 5 u.ś.r., świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje w przypadkach ściśle w tym uregulowaniu określonych.

Nabycie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego uzależnione jest więc z jednej strony od spełnienia szeregu przesłanek, wynikających z art. 17 ust. 1, ust. 1 i ust. 1 b u.ś.r. z drugiej - od niewystąpienia przesłanek negatywnych, o których mowa w ust. 5 tego przepisu.

W sprawie niniejszej Samorządowe Kolegium Odwoławcze aprobując w całości decyzję odmowną organu I instancji uznało, że nie zostały spełnione przesłanki z art. 17 ust. 1 b u.ś.r., gdyż niepełnosprawność ojca skarżącej, nie powstała w czasie określonym tym przepisem. Niespełnienie przesłanki z tego przepisu skutkowało zatem odmową przyznania świadczenia.

Wyrokiem z dnia 21 października 2014 r., sygn. K 38/13 (opublikowanym 23 października 2014 r. w Dz.U. z 2014, poz.1443, dalej jako "wyrok TK") Trybunał Konstytucyjny jednakże stwierdził, że art. 17 ust. 1 b u.ś.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.

W uzasadnieniu wyroku TK zastrzeżono, że: "Skutkiem wejścia w życie niniejszego wyroku nie jest ani uchylenie art. 17 ust. 1 b u.ś.r., ani uchylenie decyzji przyznających świadczenia, ani wykreowanie "prawa" do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa. Trybunał Konstytucyjny orzekł ostatecznie o niekonstytucyjności jedynie części normy wynikającej z art. 17 ust. 1 b u.ś.r. Poprawienie stanu prawnego w tym zakresie należy wyłącznie do ustawodawcy, który - biorąc pod uwagę skutki społeczne rozstrzygnięć podejmowanych w badanej materii - powinien tego dokonać bez zbędnej zwłoki."

Mając to na względzie, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 18 listopada 2015 r., sygn. I OSK 1668/14 stwierdził, że w sytuacji, w której po wniesieniu skargi kasacyjnej przez stronę Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją RP aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone orzeczenie, jeżeli niekonstytucyjny przepis nie został wskazany w podstawach kasacyjnych, powinien zastosować bezpośrednio przepisy art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji i uwzględnić wyrok Trybunału, nie będąc związany treścią art. 183 § 1 p.p.s.a. (patrz: uchwała NSA z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 9/09, ONSA i wsa 2010/2/16). Wyrokiem z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 1 b ustawy powołanej w punkcie 1 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 (patrz: OTK-A 2014/9/104). Uwzględnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego prowadzi nie tylko do

uchylenia zaskarżonego wyroku, ale także do zastosowania art. 188 p.p.s.a. Naruszenie ma charakter materialnoprawny. Możliwe jest zatem uchylenie również zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją odmownej decyzji organu pierwszej instancji.

Sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela stanowisko, że organy pierwszej i drugiej instancji odmawiając prawa do świadczenia pielęgnacyjnego skarżącej na podstawie art. 17 ust. 1 b u.ś.r. dokonały błędnej wykładni tego przepisu.

W chwili obecnej z przepisu tego nie można wyinterpretować żadnej normy prawnej, która ograniczałaby przyznawanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, ponieważ na skutek wyroku TK przepis ten jest normatywnie pusty. Należy pamiętać, że Trybunał Konstytucyjny jest tzw. "prawodawcą negatywnym". Stwierdzenie, że norma prawna obowiązuje mimo utraty mocy obowiązującej jej istotnej treści prowadziłoby do sytuacji, w której skutkiem wyroku TK byłaby nie utrata mocy obowiązującej normy prawnej, ale zmiana jej treści. W takiej sytuacji rola Trybunału Konstytucyjnego uległaby zmianie na funkcję "prawodawcy pozytywnego", co zdaniem Sądu jest nie do pogodzenia z obowiązującą Konstytucją RP (patrz: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 marca 2016 r. IV SA/Po 944/15, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 marca 2016 r. IV SA/GI 633/15, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 lutego 2016 r. IV SA/GI 790/15, pub. CBOSA).

W konsekwencji obowiązkiem organu rozpatrującego ponownie wnioszek skarżącej o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego będzie posłużenie się podstawą materialną z art. 17 ust. 1 u.ś.r., bez uwzględnienia zastrzeżenia z art. 17 ust. 1 b u.ś.r.

Skoro więc Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 17 ust. 1 b u.ś.r. z Konstytucją RP we wskazanym wyżej zakresie, zaś organy, odmawiając przyznania świadczenia, rozstrzygnęły na podstawie przepisu uznanego za niekonstytucyjny, to na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. w związku z art. 145a § 1 k.p.a. należało wyeliminować z obrotu prawnego zaskarżoną decyzję oraz decyzję ją poprzedzającą.

H.B.17.05.2016 r.