

I OSK 923/16 - Wyrok

Data orzeczenia	2016-08-02
Data wpływu	2016-04-14
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Iwona Bogucka /sprawozdawca/ Joanna Runge - Lissowska /przewodniczący/ Marian Wolanin
Symbol z opisem	6329 Inne o symbolu podstawowym 632
Hasła tematyczne	Inne
Sygn. powiązane	IV SA/Po 813/15
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Treść wyniku	Uchylono zaskarżony wyrok i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny
Powołane przepisy	Dz.U. 2015 nr 0 poz 114; art. 17 ust. 1b; Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych - tekst jednolity. Dz.U. 1997 nr 78 poz 483; art. 32 ust. 1, art. 190; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. Dz.U. 2016 nr 0 poz 718; art. 185 par. 1 w zw. z art. 182; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Joanna Runge - Lissowska Sędziowie: Sędzia NSA Iwona Bogucka (spr.) Sędzia del. WSA Marian Wolanin po rozpoznaniu w dniu 2 sierpnia 2016 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej M. S. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 grudnia 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 813/15 w sprawie ze skargi M. S. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Pile z dnia [...] lipca 2015 r., nr [...] w przedmiocie świadczenia pielęgnacyjnego uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 2 grudnia 2015r. oddalił skargę M. S. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Pile z dnia [...] lipca 2015 r., nr [...] w przedmiocie świadczenia pielęgnacyjnego. Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Dnia 23 kwietnia 2015 r. do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Chodzieży wpłynął wniosek M. S. o uchylenie zasiłku dla opiekuna oraz przywrócenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku ze sprawowaną opieką nad niepełnosprawną matką. Wnioskodawca wskazał na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13 (Dz. U. z 2014 r., poz. 1443).

Decyzją z dnia [...] maja 2015 r. nr [...] Burmistrz Miasta Chodzieży, wskazując na art. 17, art. 20 ust. 3, art. 24 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114, dalej jako u.ś.r.): w pkt 1. odmówił prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, w pkt 2 odmówił uchylenia prawa do zasiłku dla opiekuna. W uzasadnieniu wskazano, że skutkiem wejścia w życie wyroku TK sygn. K 38/13 nie jest uchylenie art. 17 ust. 1b u.ś.r., a poprawienie stanu prawnego należy do ustawodawcy.

Od pkt 1. opisanej powyżej decyzji wnioskodawca wniósł odwołanie, wskazując na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13, który stwierdza, że art. 17 ust. 1b) u.ś.r. jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Decyzją z dnia [...] lipca 2015 r. nr [...] Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Pile utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. Organ wskazał, że zgodnie z art. 17 ust. 1b) u.ś.r., 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. Z materiału zgromadzonego w sprawie wynika, iż orzeczeniem lekarza orzecznika ZUS w Pile z dnia 30 kwietnia 1998 r. matka wnioskodawcy została zaliczona na stałe do osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Jednakże nie wskazano daty, od której istnieje niepełnosprawność. Opiekę nad matką sprawuje wnioskodawca, któremu decyzją z dnia 9 lipca 2014 r. przyznano zasiłek dla opiekuna. Świadczenie to przyznawane było w związku z wygaśnięciem z mocy prawa z upływem dnia 30 czerwca 2013 r. świadczenia pielęgnacyjnego. Organ wskazał, że świadczenie to otrzymywały osoby, jeżeli spełniały warunki do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego określone w przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2012 r. Wygaśnięcie świadczenia pielęgnacyjnego (w brzmieniu obowiązującym w podanej dacie) było skutkiem wprowadzenia ustawy zmieniającej, która wprowadziła nowe przesłanki warunkujące przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego. Organ podkreślił, że od dnia 1 stycznia 2013 r., aby uzyskać prawo do świadczenia pielęgnacyjnego jest niezbędne, aby z przedłożonego orzeczenia o niepełnosprawności wynikało, że 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. SKO podkreśliło, że w znajdującym się w aktach sprawy orzeczeniu o niepełnosprawności matki wnioskodawcy nie wskazano daty powstania niepełnosprawności.

Odnosząc się do wyroku TK organ wskazał, że nie można go interpretować jedynie na podstawie sentencji wyroku, w oderwaniu od jego uzasadnienia. Stwierdzając niezgodność z Konstytucją w uzasadnieniu Trybunał stwierdził, że ustawodawca może odmiennie ukształtować przesłanki świadczenia pielęgnacyjnego dla osób niepodejmujących lub rezygnujących z pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Ich sytuacja prawna może być uregulowana inaczej niż opiekunów pozostałych osób niepełnosprawnych, nie będących dziećmi. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawca zobowiązany jest precyzyjnie określić racjonalne przesłanki, od których uzależni różnicowany poziom świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Organ podkreślił, że w uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że skutkiem wejścia w życie wyroku nie jest uchylenie art. 17 ust. 1b) u.ś.r. ani uchylenie decyzji przyznających to świadczenie, ani też wykreowanie "prawa" do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa. Zdaniem SKO wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. nie może być skuteczną podstawą do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w przypadku niespełnienia przesłanki wynikającej z art. 17 ust. 1b) u.ś.r.

W skardze do sądu administracyjnego M. S. wniósł o uchylenie wydanych decyzji i zakwestionował stanowisko organów dotyczące skutków wyroku TK. Wskazał, że jego matka jest osobą niewidomą, cierpi na wrodzoną genetyczną chorobę oczu (barwnikowe zwyrodnienie siatkówki) i z tego powodu legitymuje się orzeczeniem o niezdolności do samodzielnej egzystencji, na stałe. Nie ma możliwości ustalenia konkretnej daty powstania niepełnosprawności, uznano ją dopiero 30 kwietnia 1998 r., choć symptomy choroby były zauważalne w dzieciństwie. W ocenie skarżącego rozgraniczanie prawa do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na wiek powstania niepełnosprawności jest

krzywdzące i niezgodne z konstytucją RP, co potwierdza wyrok z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13. Ustawodawca bez zbędnej zwłoki, mając na uwadze skutki społeczne i niekonstytucyjność przepisu art. 17 ust. 1b) u.ś.r. powinien to zmienić, by uniknąć różnicowania opiekunów osób niepełnosprawnych dorosłych.

W odpowiedzi na skargę organ administracji wniósł o oddalenie skargi, podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu powołany na wstępie wyrokiem z dnia 2 grudnia 2015 r. oddalił skargę dzieląc ocenę prawną przedstawioną przez organy administracji. Sąd podkreślił, zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku K 38/13, skutkiem wejścia wyroku w życie nie jest ani uchylenie art. 17 ust. 1b) 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 w uzasadnieniu wyjaśnił, że orzekł o niekonstytucyjności jedynie części normy wynikającej z art. 17 ust. 1b) u.ś.r., a 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.

Sąd I instancji wskazał, że na skutek wydania ww. wyroku TK zaistniały dwa poglądy w orzecznictwie. W myśl pierwszego z nich Sądy uchylały decyzje o odmowie przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, wskazując na treść sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, uznając bezpośredni skutek wyroku i zaistnienie określonej w art. 145a K.p.a. przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego. Sąd I instancji stwierdził, że tego stanowiska nie podziela, przychyliła się natomiast do poglądu odmiennego, zgodnie z którym mimo stwierdzenia niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b) u.ś.r. nie doszło do zmiany sytuacji prawnej strony skarżącej, musi ona bowiem czekać na rozwiązania ustawowe. Sąd powołał się na wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2015 r., sygn. akt I OSK 519/14 oraz z dnia 10 lutego 2015 r. sygn. akt I OSK 2926/14. W konsekwencji Sąd I instancji stwierdził, że organy administracji wydały prawidłowe rozstrzygnięcia, bowiem sytuacja prawna strony skarżącej w dniu wydania zaskarżonej decyzji nie uległa zmianie, w porównaniu do sytuacji prawnej z daty ogłoszenia wyroku TK.

W skardze kasacyjnej M. S., reprezentowany przez adwokata z urzędu, zaskarżył wyrok Sądu I instancji w całości, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów prawnych pomocy prawnej udzielonej skarżącemu z urzędu, które to koszty nie zostały poniesione przez skarżącego nawet w części.

Na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

- naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 17 ust. 1b) u.ś.r. w zw. z art. 190 Konstytucji RP, poprzez zastosowanie tego przepisu w jego literalnym brzmieniu, pomimo wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13, w którym zawarte jest między innymi orzeczenie, że art. 17 ust. 1b) 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,

- naruszenie przepisów postępowania, które miały istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i b) p.p.s.a. w zw. z art. 145a K.p.a. i art. 135 p.p.s.a. oraz art. 190 ust. 4

Konstytucji RP, poprzez przyjęcie, że sentencja wskazanego wyżej wyroku Trybunału, w której zawarte jest między innymi orzeczenie, że art. 17 ust. 1b) 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 nie zmienia sytuacji prawnej strony skarżącej, bowiem konieczne są w tym zakresie rozwiązania ustawowe dokonane przez ustawodawcę.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że przepis uznany przez Trybunał za niezgodny z Konstytucją ma taki charakter od momentu jego wejścia w życie, zatem – w ocenie skarżącego – sądy nie powinny stosować zakwestionowanych regulacji, które już od chwili rozpoczęcia ich obowiązywania były niezgodne z prawem. Ponadto wskazano, że zgodnie z dominującym poglądem doktryny, uzasadnienia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie wiążą sądów. Tym samym wyroki Trybunału są wiążące co do swojej sentencji, a ta w przedmiotowej sprawie jasno i wyraźnie mówi o niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b) 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. Skarżący podkreślił, że przyjęcie, iż stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu nie przekłada się na ukształtowanie nowego stanu prawnego, jest sprzeczne z zasadami państwa prawa.

Pismem z dnia 15 marca 2016 r. skarżący zrzekł się rozprawy. Pismo o zrzeczeniu się rozprawy nadesłał także pełnomocnik skarżącego – pismo z dnia 22 marca 2016 r.

Pismem z dnia 16 czerwca 2016 r., na podstawie art. 8 § 1 p.p.s.a w zw. z art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 25 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.) swój udział w postępowaniu zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich, który wniósł o:

- rozpoznanie skargi kasacyjnej M. S. od zaskarżonego wyroku z dnia 2 grudnia 2015r.,
- uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu I instancji z dnia 2 grudnia 2015 r.
- uchylenie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Pile z dnia [...] lipca 2015 r. oraz poprzedzającej ją decyzji wydanej z upoważnienia Burmistrza Miasta Chodzież przez Kierownika Działu Świadczeń Socjalnych Miejskiego Ośrodka pomocy Społecznej w Chodzieży z dnia [...] maja 2015 r.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie prawa materialnego mające wpływ na wynik sprawy poprzez zastosowanie normy prawnej wyrażonej w art. 17 ust. 1b) u.ś.r. bez uwzględnienia okoliczności, iż na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13 doszło do uznania niekonstytucyjności w zakresie, w jakim przepis różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną ze względu na datę powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki, a także naruszenie art. 190 ust. 1 Konstytucji RP.

W obszernym uzasadnieniu skargi kasacyjnej Rzecznik Praw Obywatelskich rozwinął argumenty na okoliczność, że brak jest podstaw prawnych dla dokonywania przez Sąd I instancji wykładni przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych prowadzącej do sytuacji, w której pomimo uznania niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b) u.ś.r., przepis ten nadal, w niezmienionym kształcie, stanowi materialnoprawną podstawę wydawanych rozstrzygnięć. Prawidłowe natomiast odczytanie i zastosowanie normy prawnej w kształcie zmienionym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego K 38/13 treści art. 17 u.ś.r. rodzinnych prowadzi – w ocenie Rzecznika – do wniosku, że świadczenie pielęgnacyjne przysługiwać będzie także

wtedy, gdy nie jest możliwe ustalenie daty powstania niepełnosprawności osoby podlegającej opiece.

Naczelny Sąd Administracyjny rozważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, z urzędu biorąc pod uwagę tylko nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie stwierdzono żadnej z przesłanek nieważności wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a., wobec czego rozpoznanie sprawy nastąpiło w granicach zgłoszonych podstaw i zarzutów skargi kasacyjnej.

Wskazać należy, że pełnomocnik skarżącego kasacyjnie zrzekł się rozprawy (k-76), w aktach znajduje się także pismo samego skarżącego, który zrzekł się rozprawy i zwrócił się o rozpoznanie niniejszej sprawy na posiedzeniu niejawnym (k-69). Strona przeciwna w ustawowym terminie nie zawnioskowała o przeprowadzenie rozprawy, wobec czego rozpoznanie skargi kasacyjnej nastąpiło na posiedzeniu niejawnym w składzie trzyosobowym, zgodnie z art. 182 § 2 i 3 p.p.s.a. w brzmieniu obowiązującym od dnia 15 sierpnia 2015 r., a to ze względu na normę intertemporalną art. 2 ustawy z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2015 r., poz. 658).

W niniejszej sprawie materialną podstawę odmowy przyznania skarżącemu świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad niepełnosprawną matką stanowił przepis art. 17 ust. 1b u.ś.r., który to przepis wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13 – 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 – został uznany za niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W ocenie Trybunału zróżnicowanie uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego od powstania niepełnosprawności najpóźniej przed ukończeniem 25 roku życia jest niezgodne z Konstytucją RP, dlatego art. 17 ust. 1b u.ś.r. nie może być stosowany w dotychczasowym kształcie swojej treści po wejściu w życie omawianego orzeczenia.

Wskazać w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, zaś art. 190 ust. 3 Konstytucji stanowi, że wchodzi one w życie z dniem ogłoszenia, o ile Trybunał nie określi innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Stosownie natomiast do art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

W powołanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13 Trybunał nie skorzystał z przewidzianej w art. 190 ust. 3 Konstytucji możliwości odroczenia utraty mocy obowiązującej art. 17 ust. 1b u.ś.r. Wyrok ten został opublikowany w Dzienniku Ustaw z dnia 23 października 2014 r. pod poz. 1443, zatem wszedł w życie w tym właśnie dniu. Wobec tego uznać należy, że wydanie w sprawie orzeczeń w oparciu o art. 17 ust. 1b u.ś.r. w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją RP tego przepisu w określonym w nim zakresie, nie znajduje uzasadnienia. Nie ma przy tym znaczenia prawnego odwoływanie się przez Sąd I instancji do treści uzasadnienia powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Uzasadnienie to bowiem zawiera jedynie argumentację mającą przemawiać za wydanym rozstrzygnięciem, nie zastępuje jednak tego rozstrzygnięcia,

ani nie stanowi jego uzupełnienia.

Skoro zatem nie jest dopuszczalne wydanie orzeczenia sądowego oraz decyzji administracyjnej po wejściu w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał uznał dany przepis za niezgodny z Konstytucją, na podstawie tego przepisu, uznać należy, że zarzuty skargi kasacyjnej o naruszeniu w zaskarżonym wyroku art. 17 ust. 1b u.ś.r. w zw. z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP mają usprawiedliwione podstawy.

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 185 § 1 w zw. z art. 182 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.

Naczelny Sąd Administracyjny nie orzekł o kosztach pomocy prawnej udzielonej z urzędu, ponieważ przepisy art. 209 i 210 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, mają zastosowanie tylko do kosztów postępowania pomiędzy stronami, zaś wynagrodzenie dla pełnomocnika ustanowionego z urzędu za wykonaną pomoc prawną, należne od Skarbu Państwa (art. 250 ustawy), przyznawane jest przez wojewódzki sąd administracyjny w postępowaniu określonym w przepisach art. 258 - 261 wskazanej ustawy. Po zwrocie akt Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu rozpozna wniosek pełnomocnika zawarty w skardze kasacyjnej.