

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 22 grudnia 1994 r.
III AZP 9/94**

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Janusz Łętowski (sprawozdawca), Teresa Romer, Walerian Sanetra, Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Stefania Szymańska (współsprawozdawca),

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 22 grudnia 1994 r. wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne:

Czy niemożność podjęcia pracy, o której mowa w art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (jednolity tekst: Dz. U. z 1993 r., Nr 13, poz. 60), zachodzi jedynie wówczas, gdy inwalidztwo powstałe w okresie do 18 roku życia czyniło - przed osiągnięciem pełnoletności - osobę nim dotkniętą całkowicie niezdolną do pracy w rozumieniu art. 24 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 z późn. zm.), czy też ma miejsce również wtedy, gdy niemożność ta - niezależnie od grupy inwalidztwa - powodowana jest okolicznościami faktycznymi ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Niemożność podjęcia pracy, o której mowa w art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (jednolity tekst: Dz. U. z 1993 r., Nr 13, poz. 60 ze zm.), oznacza również brak możliwości uzyskania - niezależnie od grupy inwalidztwa - odpowiedniej pracy.

U z a s a d n i e n i e

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zwrócił się do Sądu Najwyższego o wyjaśnienie wątpliwości, jakie w orzecznictwie NSA nasuwa wykładnia art. 27 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (jednolity tekst: Dz.U. z 1993 r., Nr 13, poz. 60 ze zm.). Chodzi mianowicie o ustalenie, komu w świetle tej ustawy ma przysługiwać zasiłek stały, czyli - jak stwierdza w swoim wniosku Prezes NSA - swoista renta socjalna.

Stan prawny w odniesieniu do powyższego zagadnienia przedstawia się następująco:

Art. 27 wspomnianej wyżej ustawy stwierdza w ust. 1, że zasiłek stały przysługuje osobie całkowicie niezdolnej do pracy z powodu wieku lub inwalidztwa, jeśli nie ma ona własnych środków utrzymania, lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty najniższej emerytury.

Dodatkowo jednak w ust. 3 powyższego artykułu stwierdza się, iż zasiłek taki przysługuje również osobie która nie może podjąć pracy, z powodu inwalidztwa powstałego w okresie do 18 roku życia, niezależnie od sytuacji materialnej osoby zobowiązanej do alimentacji, jak również niezależnie od przysługujących alimentów i innych świadczeń oraz należności przypadających z tytułu cywilnoprawnego.

Jak wynika z powyższego, by otrzymać stały zasiłek w oparciu o art. 27 ust. 3 tej ustawy niezbędne jest, by osoba występująca o jego przyznanie spełniała równocześnie dwie przesłanki:

- nie mogła podjąć pracy z powodu inwalidztwa;
- inwalidztwo to musi powstać przed ukończeniem przez nią 18-go roku życia.

Prezes NSA wskazuje, iż ustawowy wymóg powstania inwalidztwa przed ukończeniem 18 roku życia jest w praktyce stosunkowo łatwy do ustalenia (kwestia faktu) i w zasadzie nie budzi wątpliwości. Natomiast w orzecznictwie NSA występują wyraźnie różnice w interpretowaniu przewidzianego przez ustawę wymagania "niemożności podjęcia pracy" z powodu inwalidztwa.

Jak wyjaśnia wnioskodawca, polegają one na tym, że:

a) jedne składy orzekające uważają, że ową "niemożność podjęcia pracy" (art. 27 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej) należy oceniać tak, jak "całkowitą niezdolność do pracy" (pojęcie stosowane w art. 24 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin - Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.). Zgodnie z powyższym stanowiskiem, za osoby "całkowicie niezdolne" do pracy, uważa się tylko osoby zaliczone do I i II grupy inwalidów, natomiast osoby zaliczone do III grupy inwalidów są tylko częściowo niezdolne do pracy. Skoro zaś tak, to zaliczenie konkretnych osób do III grupy inwalidów właściwie automatycznie pozbawia je możliwości uzyskania zasiłku stałego, przewidzianego w art. 27 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. Podobne stanowisko zajmuje również Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej i wyjaśnienie takie zostało przekazane właściwym organom administracji,

b) inne składy orzekające NSA zajmują odmienne stanowisko. Uważają one, że w ust. 3 art. 27 ustawy o pomocy społecznej wprowadzono osobne warunki uzyskiwania zasiłku, odmienne od warunków przewidzianych w ust. 1 tegoż przepisu. Tylko ust. 1 wymaga, by osoba zainteresowana była całkowicie niezdolny do pracy. Natomiast ust. 3 wcale takiego warunku nie wprowadza. Żąda tylko, by osoba ta: a) nie mogła podjąć pracy, b) powodem było inwalidztwo powstałe przed ukończeniem 18 roku życia. Według tego poglądu ustawodawca zmierzał wyraźnie do zapewnienia osobom dotkniętym inwalidztwem przed ukończeniem 18 roku życia łagodniejszych warunków uzyskania pomocy społecznej i dlatego odstąpił od (przewidzianej w ust. 1 art. 27) przesłanki całkowitej niezdolności do pracy. Przepis art. 27 ust. 3 uznaje zatem za wystarczającą przesłankę dla takich osób "niemożliwość podjęcia pracy", którą należy rozumieć, jako faktyczną niemożliwość znalezienia lub wykonywania pracy, zgoła niezależnie od tego, jaką grupę inwalidztwa przyznano wcześniej tej osobie w przepisany prawem sposób.

Należy zauważyć, że w przekazanym Sądowi Najwyższemu wniosku Prezes NSA zajął określone stanowisko, przychylając się do drugiego z omówionych wyżej poglądów. Stwierdził bowiem, iż tylko w ustępie 1 art. 27 ustawy o pomocy społecznej nawiązano w sposób oczywisty do terminologii użytej w art. 24 ustawy o z.e.p. Uważa zatem, że tylko w przypadkach przewidzianych w art. 27 ust. 1 ustawy o pomocy

społecznej można uznać, że chodzi o osoby zaliczone do I lub II grupy inwalidów.

Natomiast w przypadkach przewidzianych w ust. 3 powyższego przepisu otrzymanie pomocy społecznej powinno być uzależnione tylko i wyłącznie od niemożności podjęcia pracy z powodu inwalidztwa, nie zaś od stopnia inwalidztwa. Skoro bowiem osoby dotknięte inwalidztwem przed ukończeniem 18 roku życia w istocie rzeczy nie mogły podjąć pracy, a następnie uzyskać uprawnień do renty inwalidzkiej, a przyczyny te były od nich niezależne, to warunki uzyskania przez nie stałego zasiłku powinny być ustalone inaczej, niż w ust. 1.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W myśl art. 27 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zasiłek stały przysługuje osobie całkowicie niezdolnej do pracy z powodu wieku lub inwalidztwa, jeżeli nie ma ona żadnych środków utrzymania lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty najniższej emerytury.

Stosownie zaś do art. 27 ust. 3 zasiłek stały przysługuje również osobie, która nie może podjąć pracy z powodu inwalidztwa powstałego w okresie do 18 roku życia, niezależnie od sytuacji materialnej osoby zobowiązanej do alimentacji, jak również niezależnie od przysługujących alimentów i innych świadczeń oraz należności przypadających z tytułu cywilno-prawnego.

Nie nasuwa wątpliwości, że zawarte w art. 27 ust. 1 określenie "całkowitej niezdolności do pracy... z powodu inwalidztwa" jest równoznaczne z określeniem "niezdolności do wykonywania jakiegokolwiek zatrudnienia", występującym w art. 24 ust. 3 ustawy o z.e.p., stanowiącym o inwalidztwie II grupy, oraz w ust. 4 tejże ustawy, zawierającym definicję I grupy inwalidów. W ustawie o pomocy społecznej nie mówi się wprost o inwalidztwie w stopniu III, II i I grupy, jednakże nie wydaje się trafny wniosek, że kryteria zaliczenia do jednej z grup inwalidów w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników (i systemów pochodnych) nie mają znaczenia przy ocenie stopnia inwalidztwa osoby ubiegającej się o stały zasiłek na podstawie art. 27 ust. 3 tejże ustawy.

Wprawdzie w art. 27 ust. 3 nie ma mowy o całkowitej niezdolności do pracy (tak jak w ust. 1), jednakże przy wykładni ust. 3 nie można odrywać się od treści ust. 1 tego samego przepisu, który w ust. 1 w sposób oczywisty łączy inwalidztwo uprawniające do otrzymania stałego zasiłku tylko z całkowitą niezdolnością do jakiegokolwiek zatrudnienia, a więc nawiązuje pojęciowo do art. 24 ustawy o z.e.p.; chodzi więc o inwalidztwo grupy II lub grupy I.

Różnica między ust. 1 a ust. 3 art. 27 natomiast sprowadza się do tego, że osoby które stały się całkowicie niezdolne do pracy z powodu inwalidztwa powstałego w okresie do 18 roku życia, są uprawnione do stałego zasiłku niezależnie od ich sytuacji materialnej i sytuacji materialnej osób zobowiązanych do ich alimentacji.

Zasiłek przewidziany w art. 27 ust. 3 stanowi zatem tzw. rentę socjalną dla osób, które z powodu inwalidztwa powstałego do 18-go roku życia, nie są zdolne do wykonywania pracy i dlatego nie mogą nabyć prawa do renty inwalidzkiej na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników lub innych systemów ubezpieczenia społecznego.

Przepis art. 27 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej koresponduje z art. 63 ustawy

o z.e.p., w myśl którego uczniom szkół ponadpodstawowych, studentom szkół wyższych i uczestnikom studiów doktoranckich, którzy stali się inwalidami I lub II grupy w czasie uczęszczania do szkoły lub odbywania studiów, przysługuje prawo do renty inwalidzkiej. Zagwarantowana w takiej sytuacji renta inwalidzka jest w istocie rentą socjalną, która ma stanowić zabezpieczenie materialne w razie całkowitej niezdolności do jakiegokolwiek zatrudnienia (inwalidztwo w ramach I i II grupy).

Możnaby zatem w takiej sytuacji przyjąć, iż ustawodawca brał pod uwagę okoliczność, iż osoby zaliczone do III grupy inwalidów, mają zachowaną częściowo zdolność do zatrudnienia i w związku z tym mogą podjąć dostępną dla nich pracę, a nawet nabyć prawo do renty inwalidzkiej po przepracowaniu wymaganego okresu, jeżeli w stanie ich zdrowia nastąpi istotne pogorszenie, chociażby nie doprowadzało ono do stanu kwalifikującego do II grupy inwalidów. Argument ten - co prawda - wywodzi się z prawa ubezpieczeń społecznych, jednak można przyjmować, iż opieka (pomoc) społeczna obok ubezpieczenia społecznego oraz zaopatrzenia społecznego składają się łącznie na całłościowy system zabezpieczenia społecznego, który powinien być co do istoty spójny i rządzić się jednolitymi zasadami. Powinno to mieć istotne znaczenie również przy wykładni przepisów prawa dotyczących pomocy społecznej, a szczególnie pojęcia inwalidztwa, skoro w ustawie o pomocy społecznej nie wprowadzono odrębnego pojęcia inwalidztwa, odmiennego od przyjętego w ustawie o z.e.p. W art. 27 bowiem w ogóle nie wymienia się grup inwalidztwa, natomiast posługuje się pojęciem "całkowitej niezdolności do pracy".

Gdyby zatem ograniczyć się tylko do przytoczonych wyżej argumentów, to na przedstawione pytanie prawne należałoby odpowiedzieć, że niemożność podjęcia pracy, o której mowa w art. 27 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, występuje jedynie wówczas, gdy inwalidztwo powstałe w okresie do 18 roku życia spowodowało, iż osoba nim dotknięta jest całkowicie niezdolna do pracy, przy czym ta całkowita niezdolność istniała już w dacie ukończenia 18 lat.

Jeśli jednak Sąd Najwyższy nie uznał powyższych argumentów - mających formalno - dogmatyczny charakter - za przeważające, zajął natomiast odmienne co do istoty stanowisko, to dlatego, że za tym stanowiskiem przemówiły również ważne argumenty, jednak o innym charakterze i treści. Przedstawiają się one jak następuje:

Ustawa o pomocy społecznej została uchwalona w 1990 r. W tych latach nie występowało jeszcze bezrobocie, szczególnie tak wysokie jak obecnie. Ta okoliczność zatem nie mogła mieć decydującego znaczenia przy kształtowaniu treści tej ustawy, a szczególnie art. 27 ust. 3. Istniała bowiem jeszcze rozwinięta sieć spółdzielni inwalidów, zarówno w dużych aglomeracjach miejskich, jak i "w terenie". Natomiast w obecnej sytuacji, tj. wysokiego bezrobocia, które szczególnie widoczne jest poza dużymi miastami oraz znacznego zmniejszenia się ilości spółdzielni inwalidów, realna możliwość otrzymania pracy przez inwalidę powinna mieć znaczenie przy wykładni art. 27 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. Przyczyny "niemożności podjęcia pracy" nie muszą bowiem występować po stronie inwalidy starającego się o pracę, gdyż mogą być spowodowane - i to w wielu sytuacjach - brakiem pracy dla inwalidów na danym terenie. Szczególnie może to dotyczyć osób młodych, które z uwagi na inwalidztwo istniejące od urodzenia, bądź powstałe przed 18-tym rokiem życia, nie mają obecnie realnej możliwości otrzymania pracy, którą mogłyby wykonywać mimo inwalidztwa.

Należy mieć ponadto na uwadze, że występują przypadki, w których określenie,

czy dana osoba jest jeszcze inwalidą III grupy, czy już II grupy, jest trudne. Jeśli jednak - co jest powszechnie wiadome - mamy w obecnej rzeczywistości wyraźnie do czynienia z sytuacją, w której nawet osoby w pełni sprawne i wykwalifikowane nie mogą uzyskać zatrudnienia, to bez żadnej wątpliwości musi to również i w poważniejszym jeszcze stopniu dotyczyć inwalidów. Od tego rodzaju okoliczności nie wolno zatem abstrahować także przy interpretowaniu przepisu art. 27 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej.

Sąd Najwyższy wyraża zatem pogląd, iż organy przyznające stały zasiłek na podstawie art. 27 ust. 3 nie mogą być zwolnione od wyjaśnienia, czy osoba ubiegająca się o taki zasiłek, może na danym terenie uzyskać odpowiednią pracę.

W razie wyjaśnienia, iż w istniejącej sytuacji otrzymanie takiej pracy jest niemożliwe, osobę taką należy traktować tak jak całkowicie niezdolną do pracy, ponieważ do wykonywania pracy dostępnej na tym terenie (jeśli w ogóle taka praca jest dostępna) jest ona niezdolna. Za takim rozumieniem art. 27 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej przemawia wyraźnie celowościowa wykładnia tego przepisu. Celem jego jest przecież zabezpieczenie materialne tych inwalidów, którzy z uwagi na inwalidztwo powstałe do 18-go roku życia, nie nabyli kwalifikacji zawodowych, które umożliwiłyby im egzystencję.

Takie rozumienie art. 27 ust. 3 ustawy o opiece społecznej nie narusza zasady równości wobec prawa, jakkolwiek nie można wykluczyć sytuacji, że osoba ubiegająca się o zasiłek stały np. w dużym mieście nie otrzyma go, natomiast osoba o podobnym (albo nawet takim samym) stopniu inwalidztwa zamieszkująca na wsi lub w małym mieście otrzyma taki zasiłek. Szanse otrzymania odpowiedniej pracy tej drugiej osoby są bowiem niewątpliwie gorsze. Dlatego zasady "równości wobec prawa" w tym zakresie nie można ujmować w oderwaniu od realnie istniejącej w kraju sytuacji społecznej i gospodarczej i zróżnicowania rozwoju ekonomicznego różnych terenów.

Na tym tle jednak powinna być uwzględniona jeszcze jedna okoliczność, którą Sąd Najwyższy - udzielając odpowiedzi na przedstawione mu zagadnienie - brał z całą ostrością pod uwagę. Trzeba bowiem stwierdzić, że przyznanie zasiłku na podstawie art. 27 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, w sytuacji gdy osoba zainteresowana nie może zrealizować zachowanej częściowo zdolności do pracy z powodu braku odpowiedniego zatrudnienia na danym terenie nie oznacza, że w miarę zmiany sytuacji w tym zakresie, zasiłek musi być nadal wypłacany.

Zmiana okoliczności faktycznych powinna mieć znaczenie dla oceny prawa do dalszego pobierania zasiłku. Zgodnie bowiem z przepisem art. 36 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej do postępowania w sprawie świadczeń z zakresu pomocy społecznej należy stosować proceduralne przepisy k.p.a. (ze zmianami wynikającymi z ustawy o pomocy społecznej.)

Zgodnie zaś z art. 43 ust. 2a tej ustawy właściwy organ może zmienić na niekorzyść strony wcześniej wydaną decyzję tylko wtedy, jeżeli wystąpiły przesłanki o których mowa w art. 6 i 45. Ochrona praw nabytych jest więc szeroka.

Sytuacje wymienione w art. 6 nie dotyczą omawianej kwestii. W tej sytuacji odmowa prawa do dalszego pobierania zasiłku może być rozpatrywana w aspekcie art. 45 w związku z art. 1 tejże ustawy.

Według art. 45 osoby i rodziny korzystające ze świadczeń pieniężnych pomocy społecznej są obowiązane poinformować właściwy organ o każdej zmianie w ich sytuacji osobistej i majątkowej, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń. Stosownie zaś do art. 1 ust. 3, osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej

obowiązane są do współudziału w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Osoba pobierająca zasiłek zatem nie powinna być bezczynna, jeżeli powstała możliwość podjęcia przez nią pracy odpowiedniej z uwagi na jej stan zdrowia. Przykładowo może to nastąpić w sytuacji, gdy na danym terenie powstaną nowe zakłady pracy, w tym nowe miejsca pracy dla inwalidów; w szczególności, gdy organ przyznający zasiłek poweźmie wiadomość o odpowiednim miejscu pracy i przedstawi go osobie pobierającej zasiłek. Podjęcie przez nią pracy jest zarówno w jej interesie, jak i w interesie społecznym. Nieuzasadniona odmowa podjęcia pracy stwarza zatem możliwość wydania decyzji o wstrzymaniu wypłaty zasiłku. Proceduralne zaś problemy związane z kształtowaniem treści takiej decyzji powinny zostać rozwiązane - w razie potrzeby - w drodze właściwego orzecznictwa sądu administracyjnego.

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę Sąd Najwyższy na zasadzie art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz. U. 1994 r., Nr 13, poz. 48) podjął uchwałę o treści, jak w sentencji.

=====