

Wyrok z dnia 14 marca 2002 r.

III RN 141/01

Przepisy art. 32 ust. 1 i art. 67 Konstytucji RP nie mogą być samoistnym źródłem roszczeń o zasiłek stały z opieki społecznej.

Przewodniczący SSN Jerzy Kuźniar, Sędziowie SN: Beata Gudowska (sprawozdawca), Roman Kuczyński.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 14 marca 2002 r. sprawy ze skargi Zbigniewa Ł. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Z.G. w przedmiocie zasiłku stałego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z dnia 9 listopada 2000 r. [...]

u c h y ł i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Nacelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w S. decyzją z dnia 17 maja 1999 r., wydaną na podstawie art. 27 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (jednolity tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.), odmówił Zbigniewowi Ł. przyznania zasiłku stałego z tytułu opieki nad bratem Grzegorzem, wobec niespełnienia ustawowych warunków do uzyskania tego świadczenia. W ocenie organu administracyjnego, stan bezrobocia Zbigniewa Ł. i brak źródła utrzymania, na które powoływał się w celu otrzymania zasiłku, nie pozostaje w związku ze sprawowaniem opieki nad bratem, więc nie może być podstawą żądanego świadczenia. Przede wszystkim jednak wnioskodawca jest ustanowiony opiekunem prawnym ubezwłasnowolnionego brata i jego podopieczny nie mieści się w kręgu osób określonych w art. 27 ust. 3 ustawy.

Samorządowe Kolegium w Z.G. nie uwzględniło odwołania Zbigniewa Ł. i decyzją z dnia 15 lipca 1999 r. utrzymało w mocy decyzję Kierownika Ośrodka Pomocy

Spółecznej, przyjmując, że nie narusza ona prawa. Zdaniem organu odwoławczego, do skorzystania ze środków pomocy społecznej kwalifikuje Zbigniewa Ł. wyłącznie kryterium dochodu rodziny, jednak uzyskaniu przez niego żądanego świadczenia stoi na przeszkodzie nie to, że sprawuje opiekę nad pełnoletnim bratem, lecz to, że nie-podejmowanie przez niego pracy (czy też rezygnacja z niej) nie jest uwarunkowane koniecznością wychowywania dziecka wymagającego stałej opieki i pielęgnacji, a więc celem, jaki przewiduje art. 27 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Od decyzji Kolegium Samorządowego Zbigniew Ł. wniósł skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w której - odwoławszy się do ogólnych zasad z art. 1 ustawy o pomocy społecznej - zakwestionował interpretację jej przepisów (art. 27). Podniósł, że jest - na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w Świebodzinie z dnia 5 listopada 1998 r. - prawnym opiekunem ubezwłasnowolnionego brata oraz że brat jest inwalidą od dzieciństwa, w związku z czym sprawowana nad nim opieka ma charakter szczególny. Wywodził, że dla zastosowania przepisu art. 27 ust. 1 ustawy wystarczy wykazanie zamiaru i niemożności znalezienia płatnego zajęcia, pozwalającego kontynuować opiekę, a równocześnie "poprawić" utrzymanie rodziny, nie jest zaś konieczne stwierdzenie, że sprawowanie opieki stanowi przyczynę niepozostawania w zatrudnieniu.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu, po rozpoznaniu skargi wnioskodawcy, uznał, że art. 27 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej pozostaje w sprzeczności z art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż mimo posiadania identycznych cech wspólnych krąg podmiotów uprawnionych do przewidzianego w nim świadczenia został zróżnicowany co do przysługujących im uprawnień. W szczególności, zostali do tego kręgu włączeni tylko rodzice naturalni, przysposabiający i opiekunowie w ramach rodziny zastępczej, ale już nie opiekunowie prawni, również sprawujący opiekę nad dziećmi wymagającymi szczególnej troski. Naczelny Sąd Administracyjny uznał rozważany przepis za sprzeczny także z art. 67 ust. 2 Konstytucji, w związku z czym wyrokiem z dnia 9 listopada 2000 r. uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji, przyjąwszy, że wnioskodawca nabył prawo do spornych świadczeń, gdyż jego brat jest uprawniony do zasiłku pielęgnacyjnego, on sam w dacie wydania decyzji pozostawał bez pracy ze względu na konieczność sprawowania nad nim opieki wymagającej stałej pielęgnacji, a także spełnił pozostałe warunki wymagane w art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej do przyznania zasiłku stałego.

Przytoczony wyrok zaskarżył rewizją nadzwyczajną Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, zarzucając rażące naruszenie art. 27 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) oraz art. 8 i 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W konsekwencji, na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu podniósł, że nie może być wątpliwości co do tego, iż przepis art. 27 ustawy o pomocy społecznej nie daje podstaw do przyznania skarżącemu zasiłku stałego, zwłaszcza że art. 27 ust. 3 stanowi o sprawowaniu opieki nad dzieckiem, o którym mowa w ust. 1 i 2, przez co należy rozumieć dziecko własne, przysposobione, lub przebywające w rodzinie zastępczej. Jest to określenie wyczerpujące i jednoznacznie wskazujące, że do kręgu tych osób nie należy brat osoby wymagającej opieki. Jakkolwiek - zdaniem skarżącego - można się zgodzić ze stanowiskiem Sądu orzekającego, że powyższe uregulowanie może prowadzić do nierówności prawnej w zakresie uprawnień do uzyskania zasiłku stałego, to przy rozstrzygnięciu tej sprawy Sąd nie miał podstaw do bezpośredniego stosowania Konstytucji, a tym samym nie miał podstaw do uchylenia zaskarżonych decyzji. W ocenie skarżącego, art. 8 ust. 2 Konstytucji zezwala wprowadzić na jej bezpośrednie stosowanie, lecz nie jest to możliwe wówczas, gdy - jak w niniejszym wypadku - Konstytucja stanowi inaczej. W sprawach form i warunków udzielania zabezpieczenia społecznego osobom pozostającym bez pracy art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji odsyła do ustaw szczególnych, na których organy administracji publicznej oparły rozstrzygnięcia w sprawie. W związku z tym powinnością Sądu orzekającego było, wobec powzięcia istotnych wątpliwości w sprawie co do zgodności art. 27 ustawy o pomocy społecznej z Konstytucją, przedstawić - na zasadzie art. 193 Konstytucji - Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne w tym przedmiocie, gdyż wyłącznie Trybunał ten - zgodnie z art. 188 pkt. 1 Konstytucji oraz art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym - orzeka w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją. Nie czyniąc tego, Naczelny Sąd Administracyjny naruszył także art. 193 Konstytucji, jak też dopuścił się obrazy art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, powołując go, zamiast art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1, jako podstawę wyroku uchylającego zaskarżone decyzje z powodu naruszenia przepisu prawa materialnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przepis art. 32 Konstytucji, zawierający deklarację równości wszystkich wobec prawa oraz równego traktowania przez władze publiczne, jak też zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny, nie stanowi podstawy roszczenia, które mogłoby być skutecznie dochodzone przed powołanym do tego organem. Podobnie jest w wypadku art. 67 Konstytucji, który zapewnia każdemu prawo do zabezpieczenia społecznego w razie pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania. Przepisy te zawierają treść normatywną nie nadającą się do zbudowania podstawy prawnej rozstrzygnięcia sporu o prawo podmiotowe ani nie umożliwiają oparcia na nich orzeczenia zasądzającego (uzwględniającego) roszczenie, są więc raczej źródłem gwarancji aniżeli praw, a tym samym spełniają rolę wzorca konstytucyjnego, określającego w sposób ogólny zakres i formy zabezpieczenia społecznego. Wzorzec ten znajduje materializację w uchwalanych ustawach - wyraźnie zresztą zapowiedzianych w art. 67 ust. 2 Konstytucji - w których ustawodawca zwykły konkretyzuje deklarację konstytucyjną, konstruując poszczególne prawa podmiotowe (roszczenia) oraz zapewniając ich egzekucję. Przykładem jest art. 27 ustawy o pomocy społecznej, który przewiduje ściśle określone uprawnienie każdego obywatela do zabezpieczenia społecznego w razie pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania. W tej sytuacji trzeba uznać za oczywiste, że - jak trafnie wywiódł skarżący - wskazane w zaskarżonym wyroku art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 2 Konstytucji nie mogły być źródłem uprawnień Zbigniewa Ł. oraz podstawą żądania ich realizacji. Nie mogły być takim źródłem również dlatego, że przewidziane w art. 8 ust. 2 Konstytucji bezpośrednie jej stosowanie jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy sama Konstytucja nie stanowi inaczej. W rozpoznawanym wypadku oczywistą przeszkodą do bezpośredniego stosowania Konstytucji jest treść art. 67, odsyłającego do ustaw zwykłych.

Już powyższe stwierdzenie upoważnia do wniosku, że rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona, co zwalnia Sąd Najwyższy od dalszych rozważań, a w szczególności, czy i w jakim zakresie Naczelny Sąd Administracyjny uprawniony był - w rozpoznawanym sporze - przyjąć niezgodność art. 27 ustawy o pomocy społecznej z Konstytucją. Tylko na marginesie trzeba zatem zaznaczyć, że w dniu wydania

decyzji (17 maja 1999 r.) wymieniony przepis stanowił o przysługiwaniu prawa do zasiłku stałego z pomocy społecznej osobie nie pozostającej w zatrudnieniu i opiekującej się dzieckiem (również pełnoletnim) wymagającym ze strony innej osoby stałej opieki, polegającej na opiece bezpośredniej i osobistej, połączonej z pielęgnacją lub systematycznym współdziałaniem w postępowaniu edukacyjnym, leczniczym lub rehabilitacyjnym, jeżeli dziecko jest uprawnione do zasiłku pielęgnacyjnego i dochód rodziny nie przekracza kwot określonych w art. 4 ustawy. Dziecko, o którym mowa w przepisach ust. 1 i 2, to dziecko własne, przysposobione lub przebywające w rodzinie zastępczej. Z brzmienia omawianego przepisu wynika w sposób oczywisty, że nie został w nim wymieniony członek rodziny lub opiekun dziecka inny niż jego rodzic naturalny, przysposabiający albo też sprawujący opiekę nad dzieckiem w ramach rodziny zastępczej. Na tej podstawie skarżący, a przedtem Sąd orzekający, trafnie zakwestionowali zastosowanie art. 27 ustawy o pomocy społecznej w stanie faktycznym niniejszej sprawy, w której węzłem łączącym wnioskodawcę z osobą, nad którą sprawował opiekę, był stosunek braterstwa i opieki prawnej ustanowionej przez Sąd.

Należy jeszcze dodać, że Naczelny Sąd Administracyjny, ustalając spełnienie przez wnioskodawcę warunków do żądanego zasiłku, dokonał szczególnej wykładni omawianego przepisu, sprowadzającej się do wypełnienia jego hipotezy dodatkową, formułowaną *ad hoc* treścią. Posiłkując się przepisami Konstytucji i postulując nadanie mu treści z nimi zgodnej, w rzeczy samej dokonał jego „uzupełnienia” przez włączenie do kręgu podmiotów uprawnionych do zasiłku, osób ustanowionych opiekunami prawnymi osób niepełnosprawnych wymagających stałej pielęgnacji, czym nadał temu przepisowi brzmienie pozostające bez żadnego powiązania z postanowieniami nadanymi przez ustawodawcę. Przepis o treści wyinterpretowanej, a w rzeczywistości postulowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny, odnaleźć można było tylko w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.). W § 2 pkt 2 tego rozporządzenia przewidziana była możliwość nabycia prawa do emerytury przez inną niż matka osobę, która przyjęła dziecko wymagające specjalnej opieki na wychowanie w ramach rodziny zastępczej albo została ustanowiona jego prawnym opiekunem. Przepis ten utracił jednak moc z dniem 1 stycznia 1998 r. i w chwili wydania decyzji Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej już nie obowiązywał, a ze względu na inny

charakter i tytuł tego świadczenia, sięganie do niego przy ustalaniu prawa do zasiłku z opieki społecznej byłoby bezprzedmiotowe.

Przedstawione argumenty prowadzą do uznania zarzutów rewizji nadzwyczajnej co do naruszenia przez Naczelnny Sąd Administracyjny przepisu art. 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 27 ustawy o pomocy społecznej za trafne. Oczywiście trafiony i nie wymagający dodatkowych wyjaśnień jest również zarzut obrazy art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania (art. 393¹³ § 1 KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r., Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.).

Zważywszy konieczność ponownego rozpoznania sprawy, Sąd Najwyższy uznał za wymagające zwrócenia uwagi, że inaczej niż przed dniem 1 stycznia 1999 r., a więc przed zmianami dokonanymi ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.) oraz ustawą z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.), nie ma w art. 27 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej mowy o wspomnianym przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze ukierunkowaniu zaprzestania wykonywania zatrudnienia celem sprawowania opieki. Jako spełnienie warunku do zasiłku wystarczało wówczas „niepozostawanie w zatrudnieniu i opiekowanie się dzieckiem”, a dopiero po kolejnej zmianie, dokonanej ustawą z dnia 8 października 1999 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej i ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 90, poz. 1001), niepozostawanie w zatrudnieniu zostało powiązane przyczynowo z koniecznością sprawowania opieki.

=====