



Sygn. akt I UK 73/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 lutego 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bogusław Cudowski (przewodniczący)

SSN Zbigniew Myszka (sprawozdawca)

SSA Marek Procek

Protokolant Małgorzata Ślubowska

w sprawie z odwołania V.W.

przeciwko Wojewódzkiemu Zespołowi do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności
w Województwie [...] w [...]

o zmianę wskazań,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 8 lutego 2017 r.,

skargi kasacyjnej odwołującej się W.W. od wyroku Sądu Okręgowego Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w [...]

z dnia 22 października 2015 r., sygn. akt VII Ua .../15,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Okręgowemu w [...] do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w [...] VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 22 października 2015 r. oddalił apelację wnioskodawczyni V.W. działającej przez przedstawicielkę ustawową A. W. od wyroku Sądu Rejonowego w [...] XI Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 2 czerwca 2015 r. oddalającego odwołanie wnioskodawczyni od orzeczenia Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Województwie [...] w [...] (dalej: WZON) z dnia 14 stycznia 2015 r.

W sprawie tej ustalono, że V.W. urodziła się 31 października 1998 r. Jest osobą niepełnosprawną w stopniu umiarkowanym z naruszoną sprawnością organizmu, wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych. Miejski Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w [...] orzeczeniem z dnia 4 listopada 2014 r. zaliczył wnioskodawczynię do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności na okres do dnia 1 października 2016 r., według kodu 06-E/10-N (choroba neurologiczna) zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 1110, powoływanego dalej jako rozporządzenie MGPIPOS z 15 lipca 2003 r). W orzeczeniu tym uznano, że zalecenia o konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji nie dotyczą nieletniej ówczynie wnioskodawczyni. Po rozpoznaniu odwołania od powyższej decyzji, Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w [...] (dalej WZON) orzeczeniem z dnia 14 stycznia 2015 r. uchylił zaskarżoną decyzję w zakresie przesłanek określonych w art. 8 ust. 3a pkt 1 ustawy z 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.), uznając, że nie zostały spełnione przesłanki z tego przepisu, a w pozostałym zakresie zaskarżone orzeczenie utrzymał w mocy.

Sądy obu instancji uznały, że odwołanie wnioskodawczyni od decyzji WZON nie zasługiwało na uwzględnienie. W ocenie Sądu drugiej instancji, z uwagi na ukończenie przez wnioskodawczynię 16 roku życia, nie miał do niej zastosowania art. 6b ust. 3 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i

społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 2046, powoływanej dalej jako ustawa o niepełnosprawności), o konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, a jedynie pkt 7 wskazanego przepisu, odnoszący się do pozostałych osób niepełnosprawnych, tj. osób po 16 roku życia. Tym samym zgodnie z art. 6b ust. 3 pkt 7 tej ustawy, wobec wnioskodawczyni możliwe było orzeczenie o konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji. Niemniej jednak w zaskarżonej decyzji uznano, że wnioskodawczyni nie wymaga konieczności stałej lub długotrwałej opieki, czy też wymienionej pomocy. Samo ustalenie wnioskodawczyni umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie oznacza, że ma ona „znacznie ograniczoną możliwość samodzielnej egzystencji, tj. zaspokajania bez pomocy innych osób podstawowych potrzeb życiowych, za które uważa się przede wszystkim samoobsługę, poruszanie się i komunikację”. W konsekwencji nie zostały spełnione wszystkie przesłanki określone w art. 8 ust. 3a pkt 1 i 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, a zatem „brak było podstaw do orzeczenia, że spełnione zostały przesłanki z art. 8 ust. 1, bowiem nie stwierdzono u wnioskodawczyni znacznie ograniczonej możliwości samodzielnego poruszania się”.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie art. 6b ust. 3 pkt 7 ustawy o niepełnosprawności przez błędną wykładnię i przyjęcie, że użyty w tym przepisie termin „dziecko” oznacza osobę, która nie ukończyła 16 roku życia. W kontestowanym zakresie błędne było odwołanie do definicji zawartej w § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie kryteriów niepełnosprawności u osób w wieku do 16 roku życia (Dz.U. Nr 17, poz. 162 ze zm.), „choć zakres upoważnienia ustawowego do wydania rzeczono rozporządzenia, a zawartego w art. 4a ust. 2 ustawy, przewiduje wyłącznie określenie kryteriów oceny niepełnosprawności u osób w wieku do 16 roku życia”.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżąca wniosła o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania ze względu na występujące w sprawie istotne zagadnienie prawne, „czy użyte w art. 6b ust. 3 pkt 7 ustawy o rehabilitacji pojęcie

‘dziecka’ należy interpretować przez odniesienie do przepisu § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności? Czy wykładnia taka nie narusza hierarchii źródeł prawa określonej w art. 87 ust. 1 Konstytucji, ewentualnie - dopuszczalnego zakresu regulacji danej materii w rozporządzeniu wykonawczym, wynikającego z art. 92 ust. 1 Konstytucji?”, wnosząc o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie oraz o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji, a także orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wstępnie i dla porządku należało zwrócić uwagę, że autorka skargi kasacyjnej błędnie zarzuciła naruszenie art. 6b ust. 3 pkt 7 ustawy o niepełnosprawności, kontestując interpretację pojęcia „dziecko”, którego ten przepis nie zawiera, gdyż o „dziecku” stanowi pkt 8 tego przepisu ustawy, który w istocie rzeczy kontestowała autorka skargi, twierdząc, że stan zdrowia niepełnosprawnej córki „nadal wymaga współudziału matki w procesie edukacji”. Skoro pomimo wskazania błędnej podstawy kasacyjnego zaskarżenia wniesiona skarga została przyjęta do rozpoznania i to na rozprawie, to Sąd Najwyższy dokonał jej merytorycznej weryfikacji także dlatego, że Sąd drugiej instancji w istocie rzeczy częściowo wyrokował na podstawie przepisów Prawa o ruchu drogowym, tj. poza przedmiotem odwołania skarżącej. Tymczasem od początku kwestionowała ona negatywne wskazanie, że niepełnosprawna wnioskodawczyni (córka) nie wymaga konieczności stałego współudziału na co dzień opiekującej się nią matki w procesie leczenia, rehabilitacji i edukacji. W tym zakresie Sąd drugiej instancji uznał, iż „wobec wnioskodawczyni możliwym było orzeczenie o konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji”, ale miejski i wojewódzki zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności orzekły, „iż wnioskodawczyni nie wymaga stałej lub długotrwałej opieki, czy też wskazanej pomocy”. Ustalenie u niej umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie oznaczało, „iż ma ona znacznie

ograniczona możliwość samodzielnej egzystencji tj. zaspokajania bez pomocy innych osób podstawowych potrzeb życiowych, za które uważa się przede wszystkim samoobsługę, poruszenie się i komunikację (art. 4 ust. 4 ww. ustawy)". Równocześnie w takim zakresie Sąd drugiej instancji orzekał poza odwołaniem i apelacyjnym zaskarżeniem wnioskodawczyni, ponieważ konstatawał, że ówczesnie małoletnia V.W. nie spełniała przesłanek, o których mowa w art. 8 ust. 1 i ust. 3a pkt 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym, gdyż nie stwierdzono u niej „znacznie ograniczonej możliwości samodzielnego poruszania się” i w tym zakresie decyzja „była zatem zgodna z obowiązującym prawem”.

Tymczasem od początku procesu kwestią sporną było ustalenie konieczności stałego współdziału matki na co dzień w procesie edukacji niepełnosprawnej córki, najpewniej ze względu na utratę świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub z innej pracy zarobkowej nad córką z orzecznym stopniem umiarkowanej niepełnosprawności, wobec której zanegowano konieczność współdziału na co dzień jej matki w procesie leczenia, rehabilitacji i edukacji (art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Taki złożony stan rzeczy sprawił, że Sąd Najwyższy poddał kasacyjnej kontroli kontrowersje dotyczące wykładni art. 6b ust. 3 pkt 8 ustawy o niepełnosprawności.

Rzeczywisty przedmiot odwołania i orzekania przez Sąd pierwszej instancji koncentrował się wokół interpretacji art. 6b ust. 3 pkt 8 ustawy o niepełnosprawności i w zakresie tak prawidłowo zidentyfikowanej podstawy zaskarżenia skarga kasacyjna okazała się usprawiedliwiona, bez potrzeby wyjaśniania kontrowersji „definitywnych” wokół pojęcia „dziecka”, o którym mowa w wymienionym przepisie ustawy, którego nie korygowały przepisy rozporządzenia MGPiPOS z 15 lipca 2003 r. W szczególności z § 30 pkt 2 tego aktu wykonawczego wynika, że standardy kwalifikowania do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zawierają kryteria określające naruszenie sprawności organizmu powodujące, tj. wymagające częściowej pomocy w pełnieniu ról społecznych, co oznacza wystąpienie co najmniej jednej okoliczności, o której mowa w § 29 ust. 1 pkt 3, tj. między innymi, wskazania konieczności współdziałania w procesie leczenia, rehabilitacji i edukacji osoby niepełnosprawnej.

Przedewszystkim jednak to z ustawy wynika obowiązek pozytywnego bądź negatywnego orzeczenia wskazań o konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji albo braku takiej konieczności, które powinno być wydane zarówno w przypadku zaliczenia dzieci, które nie ukończyły 16 roku życia do osób niepełnosprawnych ze względu na konieczność zapewnienia im całkowitej opieki lub pomocy w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych w sposób przewyższający wsparcie osobie w danym wieku (art. 4a ust. 1 ustawy o niepełnosprawności), ale także przypadku ustalenia jednego z trzech stopni niepełnosprawności orzeczanego wobec osoby powyżej 16 lat życia, które stanowi podstawę do przyznania ulg i uprawnień adekwatnych do ustalonego stopnia niepełnosprawności (art. 3 tej ustawy). Ustawa ta reguluje status prawny osób niepełnosprawnych, którym obejmuje zarówno osoby, które kwalifikują się do jednego z trzech stopni niepełnosprawności albo jako całkowicie lub częściowo niezdolnymi do pracy na podstawie odrębnych przepisów (art. 1 pkt 1 i 2 ustawy), jak i osoby z potwierdzoną niepełnosprawnością przed ukończeniem 16 roku życia (art. 1 pkt 3). Wobec tego zakresu normatywnego żadna z wymienionych kategorii osób niepełnosprawnych nie może być pominięta ani ograniczona w korzystaniu z ulg i uprawnień przysługujących niepełnosprawnym, co z istoty rzeczy wyklucza pozaustawową i niekonstytucyjną dyskryminację osób niepełnosprawnych ze względu na ich wiek, która zresztą w ustawie o niepełnosprawności nie występuje, która nie różnicuje ona takich potencjalnych uprawnień ze względu na kryterium wieku. Oznacza to, że wskazanie (orzeczenie) konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji musi być zawarte zarówno w przypadku ustalenia niepełnosprawności orzekanej do 16 roku życia, jak i w razie ustalenia stopnia niepełnosprawności orzeczanego wobec osób niepełnosprawnych powyżej tej granicy wieku. Potwierdza to wyraźnie i jednoznacznie art. 6b ust. 3 pkt 8 tej ustawy, który stanowi wprost, że poza ustaleniem niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności (podkreślenie SN), w każdym tego typu orzeczeniu powinno być zawarte, między innymi, wskazanie dotyczące konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Oznacza to zawsze obowiązek merytorycznego (pozytywnego lub

negatywnego) orzeczenia o spornym wskazaniu, które poddaje się weryfikacji sądowej jako sprawa, w której wniesiono odwołanie od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności (art. 476 § 3 w związku z art. 477⁸ § 2 pkt 4 k.p.c.). W spornym zakresie nie miały zatem istotnego znaczenia przepisy rozporządzeń wykonawczych, które nie mogą uchylać ani modyfikować niebudzącej wątpliwości redakcyjnej, literalnej oraz interpretacyjnej regulacji ustawowej, z której wynika, że nie tylko orzeczenie o niepełnosprawności ustalanej wobec osoby do ukończenia 16 lat życia, ale także orzeczenie o ustaleniu stopnia niepełnosprawności po ukończeniu tego wieku powinno zawierać, między innymi, pozytywne lub negatywne wskazanie o konieczności stałego współdziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Pojęcia „dziecko” nie może zawężać ani ograniczać określony w przepisach wykonawczych wiek (do ukończenia przez niepełnosprawne dziecko 16 roku życia) także dlatego, że dziecko pozostaje aż do pełnoletności pod władzą rodzicielską (art. 92 k.r.o.), albo opiekę sprawuje nad nim opiekun, którego ustanawia się dla małoletniego do ukończenia lat osiemnastu (art. 145 § 1 k.r.o. w związku z art. 10 k.c.). Regulacje te korespondują z obowiązkiem alimentacyjnym na dzieci oraz powszechnym obowiązkiem szkolnym do ukończenia 18 lat (art. 15 ust. 1 ustawy o systemie oświaty).

Mając na uwadze osiągnięcie podczas procesu pełnoletności przez nadal uczącą się niepełnosprawną V. W. istotne jest to, że status rodzica jako opiekuna dalej edukującego się dziecka nie zawsze kończy się w chwilą osiągnięcia przez nie pełnoletności. Jeżeli bowiem dziecko nadal uczy się oraz wymaga stałego współdziałania rodzica na co dzień w procesie dalszej edukacji, to tego typu konieczna opieka rodzicielska nie kończy się wraz z osiągnięciem przez dziecko pełnoletności, ponieważ w razie kontynuowania nauki w szkole lub na studiach wyższych rodzicielska i „gwarancyjno-ubezpieczeniowa” konieczność opieki ze strony rodziców trwa nadal aż do ukończenia przez niepełnosprawne dziecko edukacji, nie dłużej jednak niż do osiągnięcia 25 lat życia, albo do zakończenia studiów, jeżeli dziecko osiągnęło ten wiek będąc na ostatnim roku studiów (por. art. 68 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach). Co najmniej w takim wymiarze czasowym rodziców osoby niepełnosprawnej może obarczać także

obowiązek alimentacyjny (art. 133 k.r.o.). W konsekwencji uzasadnione było wyrażenie poglądu, że nie tylko orzeczenie o niepełnosprawności ustalanej wobec osoby do ukończenia 16 lat życia, ale także orzeczenie o ustaleniu stopnia niepełnosprawności osobie niepełnosprawnej po ukończeniu 16 roku życia - powinno zawierać pozytywne bądź negatywne wskazanie o konieczności stałego współudziału na co dzień „opiekuna dziecka” w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, o którym mowa w art. 6b ust. 3 pkt 8 ustawy o niepełnosprawności, który obejmuje nie tylko okres podlegania powszechnemu obowiązkowi szkolnemu do ukończenia 18 lat życia, ale także dalszy okres „edukacyjnej” opieki w okresie kontynuowania przez niepełnosprawne dziecko nauki w szkole lub na studiach wyższych aż do ukończenia edukacji, nie dłużej jednak niż do osiągnięcia 25 lat życia, albo do zakończenia studiów, jeżeli dziecko osiągnęło ten wiek będąc na ostatnim roku studiów (art. 68 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach). Orzeczenie o ustaleniu stopnia niepełnosprawności osobie niepełnosprawnej, która ukończyła 16 rok życia, powinno zatem zawierać pozytywne bądź negatywne wskazanie o konieczności stałego współudziału na co dzień „opiekuna dziecka” w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, o którym mowa w art. 6b ust. 3 pkt 8 ustawy o niepełnosprawności, który w przypadku opieki rodzicielskiej obejmuje nie tylko okres podlegania powszechnemu obowiązkowi szkolnemu do ukończenia 18 roku życia (art. 15 ust. 1 ustawy o systemie oświaty), ale także dalszy okres sprawowania „edukacyjnej” opieki w okresie kontynuowania przez niepełnosprawne dziecko nauki w szkole lub na studiach wyższych aż do ukończenia edukacji, nie dłużej jednak niż do osiągnięcia 25 lat życia, albo do zakończenia studiów, jeżeli dziecko osiągnęło ten wiek będąc na ostatnim roku studiów (art. 133 k.r.o. oraz art. 68 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach).

Powyższe oznaczało przedwczesne orzekanie w niedostatecznie ustalonym stanie faktycznym. Wymaga to przy ponownym rozpoznaniu sprawy dokonania wszechstronnej merytorycznej weryfikacji zaskarżonego orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, z powołaniem dowodu z opinii biegłych o specjalnościach adekwatnych do schorzeń osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności (co najmniej biegłego neurologa i psychologa) w celu zweryfikowania wpływu i związku umiarkowanego stopnia niepełnosprawności na

sporne wskazanie - konieczności stałego współudziału na co dzień matki niepełnosprawnego dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, zamiast bezrefleksyjnie dokonanego osądu na podstawie kontestowanych w skardze kasacyjnej przepisów aktów wykonawczych, które nie miały „negatywnego” waloru prawnego, wykluczającego konieczność merytorycznej weryfikacji spornego wskazania o potencjalnej konieczności stałego współudziału na co dzień matki w procesie edukacji niepełnosprawnej V.W. w rozumieniu art. 6b ust. 3 pkt 8 ustawy o niepełnosprawności. W tym celu Sąd Najwyższy wyrokował jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c.

kc