

Katowice, dnia 5.07.2023 r.



Stowarzyszenie SPES
ul. Tadeusza Kościuszki 46
40-048 Katowice
KRS 0000014574

spes@spes.org.pl
www.spes.org.pl

**Ministerstwo Rodziny
i Polityki Społecznej
Pełnomocnik Rządu do Spraw
Osób Niepełnosprawnych
Ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa**

OPP.14574.4484.OPK.2023.ES

Dotyczy: problemu interpretacji i stosowania art. 24 ust 2a ustawy o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r. (t.j. Dz.U.2023 poz. 390 z dnia 01.03.2023 r. z późn. zm.)

Stowarzyszenie SPES z siedzibą w Katowicach jest organizacją pozarządową – organizacją pożytku publicznego, wywodzącą się z ruchu „Solidarności”. Działamy od 1986 roku. Jedną z jednostek organizacyjnych Stowarzyszenia SPES jest Ośrodek Poradnictwa, w którym świadczymy poradnictwo osobom z niepełnosprawnością, żyjącym w niedostatku oraz znajdującym się w kryzysie życiowym. Na bazie doświadczeń naszych beneficjentów, realizujemy między innymi Program Spraw Precedensowych i Inicjatywy Ustawodawczej, w którym wychytujemy przepisy lub praktyki, które godzą w interesy osób najuboższych, grup społecznych potrzebujących szczególnego wsparcia czy też naruszają zasady równości lub zasady współżycia społecznego.

Pragniemy zwrócić uwagę na problem dotyczący interpretacji i stosowania art. 24 ust. 2a ustawy o świadczeniach rodzinnych (dalej w skrócie u.ś.r.) Ogólna zasada określona w art. 24 ust. 2 u.ś.r. stanowi, że prawo do świadczeń rodzinnych ustala się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami. Natomiast w art. 24 ust. 2a u.ś.r. ustanowiono wyjątek od tej zasady:

Art. 24 ust. 2a: Jeżeli w okresie trzech miesięcy, licząc od dnia wydania orzeczenia o niepełnosprawności lub orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, zostanie złożony wniosek o ustalenie prawa do świadczenia uzależnionego od niepełnosprawności, prawo to ustala się

począwszy od miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności.

W sytuacji, gdy orzeczenie o niepełnosprawności lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności zostaje wydane dopiero w wyniku przeprowadzenia postępowania odwoławczego przed sądem powszechnym, organy przyznające świadczenia rodzinne różnie interpretują pojęcie „dnia wydania orzeczenia”, co powoduje negatywne skutki dla beneficjentów świadczeń rodzinnych, które są uzależnione od niepełnosprawności.

Mając na uwadze cel, jaki przyświecał ustawodawcy przy wprowadzeniu do ustawy o świadczeniach rodzinnych art. 24 ust. 2a oraz przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (dalej w skrócie k.p.c.), początek biegu terminu trzech miesięcy, o którym mowa w w/w przepisie, nie powinien rozpoczynać się wcześniej, niż data prawomocności wyroku, czyli gdy od wyroku nie przysługuje środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia (art. 363 § 1 k.p.c.)

Art. 365 § 1 k.p.c. stanowi, iż orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej, a w wypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.

Oczywistym jest zatem, że orzeczenie nieprawomocne – w tym przypadku nieprawomocny wyrok sądu zaliczający do osób niepełnosprawnych czy też do danego stopnia niepełnosprawności lub ustalający dane wskazanie, nie wywołuje powyższego skutku – nie wiąże organów administracji publicznej; skutek ten powoduje dopiero prawomocność wyroku. Zgodnie z art. 364 § 1 k.p.c, prawomocność orzeczenia stwierdza na wniosek strony sąd pierwszej instancji, a dopóki akta sprawy znajdują się w sądzie drugiej instancji - ten sąd.

Wielokrotnie spotkaliśmy się z sytuacją, że organy przyznające świadczenia rodzinne dosłownie, literalnie interpretują i stosują art. 24 ust 2a u.ś.r. i twierdzą, że „dzień wydania orzeczenia” to dzień ogłoszenia wyroku lub wydania go na posiedzeniu niejawnym. W zależności od tego, kiedy nastąpi prawomocność wyroku, przy tej interpretacji strona może – nie ze swej winy – nie dochować terminu, o którym mowa w w/w przepisie.

W praktyce wygląda to w ten sposób, że jeśli żadna ze stron nie złoży wniosku o doręczenie wyroku z uzasadnieniem (w terminie tygodnia od jego ogłoszenia/wydania wyroku na posiedzeniu niejawnym), wyrok po tygodniu stanie się prawomocny. Jeżeli wniosek o sporządzenie uzasadnienia nie wpłynął i strona po upływie tegoż tygodnia złoży wniosek o doręczenie wyroku ze stwierdzeniem jego prawomocności – z reguły zmieści się w terminie trzech miesięcy od ogłoszenia/wydania wyroku na posiedzeniu niejawnym jak chodzi o złożenie wniosku o ustalenie prawa do świadczenia uzależnionego od niepełnosprawności.

Problem pojawi się w sytuacji, gdy któraś ze stron postępowania złoży wniosek o doręczenie wyroku z uzasadnieniem – czyli gdy wyrok nie uprawomocni się po tygodniu od jego ogłoszenia/wydania na posiedzeniu niejawnym. Jeśli nawet po doręczeniu wyroku z uzasadnieniem strona zrezygnuje z wniesienia apelacji – zdarza się, że upłynie już ponad trzy miesiące od ogłoszenia wyroku/wydania go na posiedzeniu niejawnym, zanim sąd na wniosek strony doręczy wyrok ze stwierdzeniem jego prawomocności. W sytuacji natomiast, gdy

wpłyne apelacja od wyroku i zostanie ona oddalona przez sąd drugiej instancji – prawomocność wyroku nastąpi w praktyce nie wcześniej, niż za około osiem – dziesięć miesięcy od ogłoszenia/wydania wyroku na posiedzeniu niejawnym przez sąd pierwszej instancji.

Przykład z ostatniego miesiąca: wyrok sądu, w którym ustalono, że dziecko jest osobą niepełnosprawną i wymaga konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji, został wydany na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 października 2022 r. Wojewódzki zespół ds. orzekania niepełnosprawności złożył wniosek o doręczenie wyroku z uzasadnieniem, a po jego doręczeniu zrezygnował z wniesienia apelacji (prezes sądu przedłużył termin do sporządzenia uzasadnienia wyroku - art. 329 § 4 k.p.c., w związku z czym do trzech tygodni został wydłużony termin na złożenie apelacji – art. 369 § 1¹ k.p.c). Wyrok uprawomocnił się dopiero w dniu 16 marca 2023 r. – czyli prawie po pięciu miesiącach od jego wydania. Matka dziecka niezwłocznie wystąpiła o doręczenie odpisu wyroku ze stwierdzeniem prawomocności, sąd stwierdził prawomocność wyroku w dniu 24 marca 2023 r. Po uzyskaniu w/w odpisu wyroku, w dniu 27 kwietnia 2023 r. matka złożyła w urzędzie gminy wniosek o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych związanych z niepełnosprawnością. Organ gminy przyznał świadczenia rodzinne od 1 kwietnia 2023 r., a nie od miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie niepełnosprawności (sierpień 2021 r.) – gdyż matka złożyła wniosek po upływie terminu trzech miesięcy od dnia wydania wyroku sądu z dnia 26 października 2022 r., w którym zostało zmienione orzeczenie o niepełnosprawności z dnia 15 września 2021 r. Obecnie matka oczekuje na rozpatrzenie odwołania od powyższej decyzji przez samorządowe kolegium odwoławcze.

Poglądy przyjmowane w ostatnich latach przez sądy administracyjne w związku ze stosowaniem art. 24 ust. 2a u.ś.r. w przypadku rozstrzygnięcia w kwestii niepełnosprawności przez sąd powszechny, można podzielić na trzy grupy:

1. termin z art. 24 ust. 2a u.ś.r. należy liczyć od dnia uprawomocnienia się wyroku sądu w tym przedmiocie, gdyż dopiero prawomocne orzeczenie sądu powszechnego wywołuje skutek wiążący w zakresie jego treści w stosunku do innych sądów i organów (vide np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. I OSK 3075/18, publ. LEX nr 2635369; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 lutego 2023 r. sygn. II SA/Po 895/22, publ. LEX nr 3511785; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 października 2022 r. sygn. II SA/GI 808/22, publ. LEX nr 3436813),
2. prawo do świadczenia może być ustalone od miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności, nawet w przypadku złożenia wniosku o przyznanie świadczenia po upływie trzech miesięcy licząc od dnia uprawomocnienia się orzeczenia w kwestii niepełnosprawności - wskazuje się tutaj przede wszystkim na konieczność uwzględnienia takich okoliczności, jak brak

pouczenia osoby uprawnionej przez organy administracji, jak w razie wydania przez sąd wyroku w sprawie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności należy rozumieć treść art. 24 ust. 2a u.ś.r., a także złożenie wniosku o przyznanie świadczenia w rozsądnym terminie (vide np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2022 r., sygn. I OSK 948/19, publ. LEX nr 3401171; , wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 maja 2023 r., sygn. II SA/Po 938/22, publ. LEX nr 3570911),

3. trzymiesięczny okres, o którym mowa w art. 24 ust. 2a u.ś.r., należy liczyć od daty stwierdzenia prawomocności - upatrywanie daty początkowej terminu, o którym mowa w art. 24 ust. 2a u.ś.r., w dacie uprawomocnienia się wyroku, jest rozwiązaniem zawodnym; oznaczałoby to bowiem, że w poszczególnych sytuacjach okres, w którym wnioskodawca może uzyskać informację o uprawomocnieniu się wyroku, będzie się różnił i będzie tym krótszy, im później stwierdzono prawomocność wyroku w danej sprawie - nie można przy tym wykluczyć nawet i takiej sytuacji, w której stwierdzenie prawomocności nastąpi już po upływie trzymiesięcznego terminu liczonego od daty uprawomocnienia się wyroku (vide np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 stycznia 2023 r., sygn. III SA/Kr 1509/22, publ. LEX nr 3480637, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 2022 r. sygn. I SA/Wa 2560/21, publ. LEX nr 3413819, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 lutego 2022 r. sygn. II SA/Gl 1486/21, publ. LEX nr 3325179).

Skoro przepis art. 24 ust. 2a u.ś.r. powoduje tak istotne rozbieżności interpretacyjne pomiędzy organami administracji publicznej a sądami administracyjnymi, wskazane jest doprecyzowanie w ustawie o świadczeniach rodzinnych, od jakiej daty liczony jest termin trzech miesięcy w sytuacji, gdy orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności zostanie wydane w wyniku przeprowadzenia postępowania odwoławczego przed sądem. Ponadto, zasadnym byłoby wprowadzenie obowiązku informacyjnego również po stronie sądu rozpatrującego odwołanie od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności.

Nasza propozycja:

- dodanie w art. 24 po ust. 2a ustawy o świadczeniach rodzinnych, ust. 2b, o treści:

Art. 24 ust. 2b: Jeżeli orzeczenie o niepełnosprawności lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności zostało wydane w wyniku postępowania odwoławczego przez sąd powszechny, okres trzech miesięcy, o którym mowa w art. 24 ust. 2a liczony jest od dnia prawomocności wyroku, a jeśli strona nie została o tym pouczona i okres ten upłynie - od dnia, w którym strona dowiedziała się o treści art. 24 ust. 2a i 2b.

oraz:

- dodanie w Kodeksie postępowania cywilnego w art. 477¹⁴ po § 6, § 7 o treści:

Art. 477¹⁴ § 7: W sprawie, w której wniesiono odwołanie od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, sąd poucza osobę odwołującą się o treści art. 24 ust. 2a i 2b ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Nielogicznym i powodującym jedynie mnożenie pism w toku postępowania administracyjnego byłoby nakładanie na osobę z niepełnosprawnością lub jej opiekuna, który chce dochować terminu, o którym mowa w art 24 ust. 2a u.ś.r., obowiązku składania wniosku o świadczenia rodzinne związane z niepełnosprawnością, zanim jeszcze wyrok stał się prawomocny (a prawomocność ta może nastąpić nawet za kilka miesięcy) jak i zanim strona uzyskała odpis wyroku ze stwierdzeniem jego prawomocności. W takiej sytuacji, organ administracji wzywałby do uzupełnienia brakującego dokumentu, pod rygorem pozostawiania wniosku bez rozpoznania (art. 24a ust. 2 u.ś.r.) czy też wydawałby postanowienie o zawieszeniu postępowania w sprawie ustalenia prawa do świadczenia, do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowego (97 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego w zw. z art. 32 ust. 2 u.ś.r.) – co w zupełności mija się z celem, jakim powinna być spójność, przejrzystość i prostota procedur przy ubieganiu się o świadczenia rodzinne.

Osoby z niepełnosprawnością i ich opiekunowie nie powinni być narażani w takich sytuacjach na ryzyko pozbawienia ich należnych świadczeń rodzinnych od miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. Prosimy o przeanalizowanie zgłoszonego przez nas problemu i podjęcie działań legislacyjnych w celu jego usunięcia.

Z poważaniem

Ewa Szwarczuk

Konsultant Ośrodka Poradnictwa SPES – adwokat



Sfinansowano ze środków Narodowego Instytutu Wolności –
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
w ramach Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich
NOWEFIO na lata 2021-2030

