

Katowice, dnia 11.06.2024 r.



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

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

Szanowny Pan
Prof. dr hab. Marcin Więcek
Rzecznik Praw Obywatelskich

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
00-090 Warszawa
01-Al. Solidarności 77

OPP.14574.4599.OPK.2024.ES

Dotyczy: problemu interpretacji i stosowania art. 24 ust. 2a ustawy o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz.U.2024.323 t.j. z dnia 2024.03.07)

Stowarzyszenie SPES z siedzibą w Katowicach jest organizacją pożytku publicznego, działamy od 1986 roku. Jedną z jednostek organizacyjnych Stowarzyszenia 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 Inicjatywę Ustawodawczą, 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 Rzecznika Praw Obywatelskich na problem dotyczący interpretacji i stosowania art. 24 ust. 2a ustawy o świadczeniach rodzinnych (dalej w skrócie u.ś.r.) i prosić o wsparcie naszej inicjatywy, którą przedstawiliśmy Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W załączeniu przedkładamy nasze wystąpienia w tej sprawie do Ministerstwa - pisma z dnia 5.07.2023 r. i 16.04.2024 r. – na które do tej pory nie otrzymaliśmy odpowiedzi.

Często zdarza się, że oczekiwane orzeczenie o stopniu niepełnosprawności lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności udaje się uzyskać dopiero w wyniku złożenia odwołania do sądu, po kilkunastu miesiącach, a czasem nawet kilku latach od złożenia wniosku o wydanie orzeczenia. W takiej sytuacji – jak wynika z praktyki Ośrodka Poradnictwa SPES - może pojawić się problem z przyznaniem świadczenia związanego z niepełnosprawnością od miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności.

Zgodnie z art. 24 ust. 2 u.ś.r., 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.

Wielokrotnie spotkaliśmy się z sytuacją, że organy przyznające świadczenia rodzinne dosłownie interpretują art. 24 ust. 2a. 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 tym przepisem.

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, że orzeczenie nieprawomocne – w tym przypadku nieprawomocny wyrok sądu zaliczający do osób niepełnosprawnych/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.

W praktyce, 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 strona złoży wniosek o doręczenie wyroku z uzasadnieniem – czyli gdy wyrok nie uprawomocni się po tygodniu od jego ogłoszenia/wydania na posiedzeniu niejawnym. Jeśli po doręczeniu wyroku z uzasadnieniem strona zrezygnuje z wniesienia apelacji – zdarza się, że upłyną 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 wpłynie apelacja od wyroku – prawomocność wyroku nastąpi w praktyce nie wcześniej, niż za kolejne około osiem – dziesięć miesięcy.

Konkretny przykład: 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 z dnia 26 października 2022 r. (w którym zostało zmienione orzeczenie o niepełnosprawności z dnia 15 września 2021 r.)

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/Gl 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

różnić 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/GI 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 upłynął - 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 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.

Pragniemy zwrócić uwagę, że ustawa o świadczeniu wspierającym z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz.U.2023.1429 z dnia 2023.07.26 z późn. zm.) zawiera jednoznaczną, klarowną regulację, która nie budzi wątpliwości, od jakiej daty ustala się prawo do świadczenia wspierającego w przypadku złożenia odwołania do sądu:

Art. 26.

1. *Prawo do świadczenia wspierającego ustala się od miesiąca, w którym wpłynął wniosek.*
2. *Jeżeli w okresie 3 miesięcy, licząc od dnia wydania decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia, zostanie złożony wniosek, prawo do świadczenia wspierającego ustala się od miesiąca, w którym złożono wniosek o wydanie decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia.*
3. *Jeżeli osoba, o której mowa w art. 3 ust. 2, złoży wniosek w okresie 3 miesięcy od dnia ukończenia przez nią 18. roku życia, prawo do świadczenia wspierającego ustala się od miesiąca ukończenia przez tę osobę 18. roku życia.*
4. *W przypadku złożenia do sądu odwołania od decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia termin, o którym mowa w ust. 2, liczy się od dnia uprawomocnienia się decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia.*

(...)

Osoby z niepełnosprawnością i ich opiekunowie nie powinni być narażani na ryzyko pozbawienia ich należnych świadczeń rodzinnych od miesiąca, którym złożono wniosek o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności, w związku z czym prosimy o wsparcie naszej inicjatywy zamierzającej do doprecyzowania, jak należy rozumieć określenie 'dzień wydania orzeczenia', zawarte w art. 24 ust. 2a u.ś.r., w przypadku złożenia odwołania do sądu.

W załączeniu:

Kopia pisma Stowarzyszenia SPES z dnia 5.07.2023 r.

Kopia pisma Stowarzyszenia SPES z dnia 16.04.2024 r.

Z wyrazami szacunku



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

