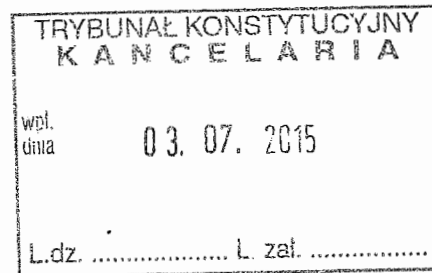




Warszawa, dnia 3 lipca 2015 r.

PG VIII TK 47/14

SK 19/14



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną B K. o stwierdzenie, że:

- 1) art. 36 pkt 1 lit. a i art. 37 ust. 1 w związku z art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.) w zakresie, w jakim przepisy te stanowią, iż świadczenie pieniężne z pomocy społecznej – w tym zasiłek stały – przyznaje się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją, pomimo że niepełnosprawność oraz trudna sytuacja materialna osoby wnioskującej o przyznanie pomocy społecznej trwa dłużej niż od daty złożenia wniosku o taką pomoc, a osoba wnioskująca, z uwagi na nieporadność oraz przebieg procedury ustalającej stopień niepełnosprawności i niezdolność do pracy, nie mogła złożyć skutecznie wniosku wcześniej, są niezgodne z art. 2 w związku z art. 67 ust. 2 i art. 69 Konstytucji RP;
- 2) art. 8 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 oraz art. 37 ust. 2 powołanej wyżej ustawy o pomocy społecznej w zakresie, w jakim przepisy te stanowią, że zasiłek pielęgnacyjny jest dochodem osoby wnioskującej o świadczenia z zakresu pomocy społecznej uwzględnianym przy ustalaniu prawa do

świadczeń pomocy społecznej, o wysokość którego pomniejszany jest zasiłek stały, wypłacany przez pomoc społeczną, są niezgodne z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 67 ust. 2 i art. 69 Konstytucji RP

- na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Uzasadnienie

W powołanej skardze B K. zakwestionowała konstytucyjność kilku przepisów ustawy o pomocy społecznej.

Skarga konstytucyjna sformułowana została na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Orzeczeniem z dnia czerwca 2011 r. Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności w W nie zaliczył B K. do stopnia niepełnosprawności.

Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Województwie w W , orzeczeniem z dnia sierpnia 2011 r., uchylił wymienione wyżej orzeczenie Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w W i zaliczył B K. do lekkiego stopnia niepełnosprawności.

Sąd Rejonowy W Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, po rozpoznaniu odwołania Skarżącej od wymienionego wyżej orzeczenia z dnia sierpnia 2011 r., wyrokiem z dnia sierpnia 2012 r., sygn. akt , zmienił to orzeczenie oraz poprzedzające je orzeczenie z dnia czerwca 2011 r. w ten sposób, że zaliczył B K. do znacznego stopnia niepełnosprawności, i orzekł, iż niepełnosprawność ma charakter stały od dnia czerwca 2011 r.

Po uprawomocnieniu się tego wyroku B K. wystąpiła do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w W o przyznanie zasiłku stałego oraz zasiłku pielęgnacyjnego.

Zasiłek pielęgnacyjny został Skarżącej przyznany decyzją z dnia września 2012 r., począwszy od czerwca 2011 r.

Zasiłek stały przyznany został natomiast B K. decyzją z dnia października 2012 r. – bezterminowo – począwszy od dnia października 2012 r., w wysokości zł wraz ze składką na ubezpieczenie zdrowotne.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W , po rozpatrzeniu odwołania Skarżącej, decyzją z dnia stycznia 2013 r., utrzymało w mocy wyżej wymienioną decyzję z dnia października 2012 r. w sprawie zasiłku stałego.

Następnie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w W , wyrokiem z dnia czerwca 2013 r., sygn. akt , oddalił skargę B K. od wyżej wymienionej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W z dnia stycznia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, iż z brzmienia art. 106 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej jednoznacznie wynika, że skoro świadczenia pieniężne z pomocy społecznej są wypłacane za okres miesiąca kalendarzowego, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją, to nie mogą być one przyznane za okres poprzedzający złożenie wniosku. Sąd podkreślił jednocześnie, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przepis ten jest interpretowany w ten sposób, iż wyrażona w nim reguła wypłaty świadczeń od miesiąca, w którym wniosek został złożony, ma zastosowanie do sytuacji, gdy wniosek o przyznanie pomocy jest pierwszym wnioskiem wszczynającym postępowanie. Nie ma ona natomiast zastosowania, gdy zainteresowany występuje z wnioskiem o kontynuację świadczenia. Z uwagi na to, że wniosku Skarżącej nie można zakwalifikować jako wniosku o kontynuację świadczenia, to zasiłek stały został Skarżącej prawidłowo przyznany od dnia 1 października 2012 r., tj. od miesiąca złożenia wniosku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W podkreślił jednocześnie, że powoływany przez Skarżącą wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 28/07 nie dotyczy ustawy o pomocy społecznej, lecz ustawy o świadczeniach rodzinnych. Z tego powodu wyrok ten nie może być wiążący w sprawach o ustalenie daty, od której powinien być wypłacany zasiłek stały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W stwierdził ponadto, iż zarzut Skarżącej, że zasiłek pielęgnacyjny nie stanowi dochodu, jest bezzasadny, gdyż przepisy art. 8 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej jednoznacznie rozstrzygają o zaliczeniu tego świadczenia do dochodu.

Odpis wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia czerwca 2013 r., sygn. akt , został Skarżącej doręczony w dniu 10 lipca 2013 r.

W dniu lipca 2013 r. B K. zwróciła się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W o przyznanie prawa pomocy i ustanowienie pełnomocnika do sporządzenia skargi kasacyjnej od wymienionego wyżej wyroku WSA w W z dnia czerwca 2013 r.

Prawo pomocy w takim zakresie zostało Skarżącej przyznane w dniu lipca 2013 r.

Pełnomocnik w celu sporządzenia skargi kasacyjnej od wyroku WSA w W w sprawie sygn. akt został zaś wyznaczony dla B K. przez Okręgową Radę Adwokacką we Wrocławiu w dniu 24 lipca 2013 r.

Pełnomocnik ten w dniu 6 sierpnia 2013 r. sporządził opinię o braku podstaw do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej od wyżej wymienionego wyroku WSA w W z dnia czerwca 2013 r., odmawiając jednocześnie sporządzenia skargi kasacyjnej w tej sprawie.

Opinia ta została doręczona Skarżącej w dniu 9 sierpnia 2013 r.

Pismem z dnia 9 sierpnia 2013 r. B K. zwróciła się do Sądu Rejonowego W o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej, „w związku z zakończonym postępowaniem o sygn. w przedmiocie skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego oraz zakończeniem drogi sądowej z uwagi na opinię wyznaczonego z urzędu pełnomocnika, o braku podstaw do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej”.

Pełnomocnik dla B K. do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej został ustanowiony postanowieniem referendarza sądowego w Sądzie Rejonowym W z dnia października 2013 r., sygn. akt , a następnie, w dniu 5 listopada 2013 r., wyznaczony przez Okręgową Radę Adwokacką w W

Z treści skargi konstytucyjnej oraz pisma procesowego Skarżącej z dnia 17 lutego 2014 r., wykonującego zarządzenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lutego 2014 r., wynika, że niezgodność art. 36 pkt 1 lit. a i art. 37 ust. 1 w zw. z art. 106 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej z art. 2 w zw. art. 67 ust. 2 i art. 69 Konstytucji, zdaniem Skarżącej, wyraża się w tym, że wymienione przepisy ustawy pozbawiają osoby niepełnosprawne, niezdolne do pracy, świadczeń z pomocy społecznej (w przypadku Skarżącej – prawa do zasiłku stałego) od daty ustalenia owej niezdolności do pracy w innym postępowaniu.

Skarżąca wskazuje, że przyznanie prawa do zasiłku stałego regulują dwa odrębne postępowania, tj. określone w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych postępowanie przed organami orzekającymi o stopniu niepełnosprawności, a także, uregulowane w ustawie o pomocy społecznej, postępowanie przed organami uprawnionymi do przyznawania zasiłku stałego.

Taki mechanizm uzyskiwania przez osoby niepełnosprawne świadczeń z pomocy społecznej, polegający na tym, że postępowanie w sprawie tych świadczeń musi być poprzedzone postępowaniem o zaliczenie do stopnia niepełnosprawności, w ocenie Skarżącej „jest niespójny i nielogiczny w zakresie relacji: data lub okres powstania niepełnosprawności a data przyznania zasiłku stałego. Nadto istniejący mechanizm i procedura uzyskiwania zasiłku kreują nierówność traktowania osób ubiegających się o zasiłek w zależności od chwili uzyskania orzeczenia o niepełnosprawności i długości trwania procedury uzyskania orzeczenia” (str. 3 pisma z dnia 17 lutego 2014 r.).

Z kolei, niezgodności art. 8 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 37 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej z art. 2 w zw. z art. 32 ust. 1, art. 67 ust. 2 i art. 69 Konstytucji B K. upatruje w tym, że przepisy te, na potrzeby ustalenia dochodu, w nierówny sposób traktują osoby niepełnosprawne, znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, pobierające świadczenia o podobnym charakterze co zasiłek pielęgnacyjny.

Merytoryczne odniesienie się do zarzutów skierowanych przez B K. do art. 36 pkt 1 lit. a i art. 37 ust. 1 w związku z art. 106 ust. 3 oraz do art. 8 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 i art. 37 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej poprzedzić należy rozważeniem dopuszczalności kontroli tych przepisów w trybie skargi konstytucyjnej wniesionej w niniejszej sprawie.

Na każdym etapie rozpoznania sprawy bowiem, także po zakończeniu procedury wstępnej kontroli skargi, Trybunał Konstytucyjny może badać, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania [*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 21 marca 2000 r. w sprawie o sygn. SK 6/99, OTK ZU z 2000 r. Nr 2, poz. 66 i z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie o sygn. SK 53/06, OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 10, poz. 139].

Podkreślić należy, iż skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych praw lub wolności, a zainicjowanie postępowania skargą warunkowane jest spełnieniem przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, doprecyzowanych ustawą o Trybunale Konstytucyjnym, której art. 46 ust. 1 stanowi, że skarga konstytucyjna może być wniesiona dopiero po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana.

W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jedynym dopuszczalnym przedmiotem skargi konstytucyjnej może być zatem przepis wykazujący dwojaką kwalifikację: to w jego normatywnej treści powinna tkwić przyczyna niedozwolonej ingerencji w sferę konstytucyjnych praw lub wolności podmiotu występującego ze skargą konstytucyjną oraz, co jest istotne w niniejszej sprawie, stanowił on podstawę ostatecznego orzeczenia o prawach lub wolnościach podmiotu występującego ze skargą konstytucyjną.

Skarga konstytucyjna bowiem, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 2 lipca 2007 r. w sprawie o sygn. Ts 124/07, nie może

„zastępować przysługującej każdemu, na mocy art. 45 ust. 1 Konstytucji, sądowej ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, tylko winna uzupełniać tę ochronę. Dlatego wystąpienie ze skargą konstytucyjną wymaga wcześniejszego wyczerpania przysługujących skarżącemu środków ochrony praw, mogących zainicjować sądową kontrolę rozstrzygnięć, z których wydaniem wiąże on naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw. Przyjmuje się przy tym, że dla spełnienia wymogu wyczerpania drogi prawnej konieczne jest uzyskanie merytorycznego rozstrzygnięcia wydanego na skutek wniesienia środka odwoławczego” [OTK ZU(B) z 2007 r. Nr 4, poz. 178].

Przesłanka ostatecznego rozstrzygnięcia oznacza więc dopuszczalność wniesienia skargi konstytucyjnej dopiero wówczas, gdy skarżący nie dysponuje już żadną proceduralną możliwością uruchomienia dalszego postępowania przed sądem bądź organem administracji publicznej w swojej sprawie (*vide* - postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 5 grudnia 1997 r. w sprawie o sygn. Ts 14/97, OTK ZU z 1998 r. Nr 1, poz. 9; z dnia 21 stycznia 1998 r. w sprawie o sygn. Ts 27/97, OTK ZU z 1998 r. Nr 2, poz. 19; z dnia 20 maja 1998 r. w sprawie o sygn. Ts 76/98, OTK ZU z 1999 r. Nr 1, poz. 53). Dopóki bowiem nie została wyczerpana droga prawna, dopóty „nie można ocenić, czy mamy do czynienia z niekonstytucyjnością aktu normatywnego, jako podstawą orzekania, czy też z wadliwościami procesu stosowania prawa” [postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r. w sprawie o sygn. SK 12/00, OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 267]. Istnienie ostatecznego orzeczenia, w aspekcie formalnym, sprowadza się zaś „do stwierdzenia wyczerpania dostępnych proceduralnie środków zaskarżania” [postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2002 r. w sprawie o sygn. SK 43/01, OTK ZU(A) z 2002 r. Nr 5, poz. 77].

Skarga konstytucyjna B K. nie spełnia omawianego wymagania.

Rozstrzygnięciem, z którym Skarżąca wiąże naruszenie konstytucyjnych praw socjalnych (art. 67 ust. 2 w zw. z art. 69 Konstytucji), jest bowiem wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia czerwca 2013 r., sygn. akt , oddalający Jej skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W , utrzymującą w mocy decyzję Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w W , przyznającą Skarżącej zasiłek stały, bezterminowo, począwszy od dnia października 2012 r. wraz ze składką na ubezpieczenie zdrowotne.

Od tego wyroku przysługiwała skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ten środek odwoławczy od wyroku sądu pierwszej instancji nie został przez Skarżącą wniesiony i, w konsekwencji, nie zapadło w sprawie Skarżącej ostateczne, w rozumieniu art. 79 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, rozstrzygnięcie sądu o Jej prawach konstytucyjnych.

Niniejsza skarga konstytucyjna nie spełnia zatem wymaganego przez art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym uprzedniego wyczerpania przysługujących środków zaskarżenia i uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach dla dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Z przedstawionego w skardze konstytucyjnej stanu faktycznego wynika, że B K., po doręczeniu Jej w dniu 10 lipca 2013 r. wyroku WSA w W , sygn. akt , w dniu 11 lipca 2013 r. wystąpiła z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy i wyznaczenie pełnomocnika w celu sporządzenia skargi kasacyjnej. Pełnomocnik dla B K. został wyznaczony w dniu 24 lipca 2013 r., a zatem po upływie 14 dni od doręczenia Skarżącej wyroku WSA w W Opinię tegoż pełnomocnika, zawierającą odmowę wniesienia skargi kasacyjnej, otrzymała Ona w dniu 9 sierpnia 2013 r., tj. w ostatnim dniu 30-dniowego terminu do wniesienia tego środka odwoławczego.

Zdaniem Skarżącej, z przedstawionego stanu faktycznego wynika, że wyczerpała Ona wszelkie przysługujące Jej środki prawne, aby odwołać się od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia czerwca 2013 r. Z uwagi zaś na to, że nie mogła samodzielnie wnieść środka odwoławczego od wymienionego wyroku, to również w pełni wyczerpała drogę odwoławczą, co, w rezultacie, uprawnia Ją do skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej na zakwestionowane przepisy ustawy o pomocy społecznej (str. 2-3 skargi).

Taki pogląd nie jest uprawniony.

Zgodnie z art. 177 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., zwanej dalej p.p.s.a.), w brzmieniu obowiązującym w 2013 r., „[s]kargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem”.

Strona nie jest uprawniona do samodzielnego sporządzenia skargi kasacyjnej, albowiem art. 175 p.p.s.a. wprowadza tzw. przymus adwokacki, mający na celu zapewnienie skardze kasacyjnej odpowiedniego poziomu merytorycznego i formalnego.

Aby zapewnić stronie znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej realizację prawa do sądu i do dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego, przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidują uprawnienie tych osób do skorzystania z prawa pomocy.

Prawo pomocy, stosownie do art. 244 § 1 p.p.s.a., „obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego”.

Ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w ramach prawa pomocy jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa (art. 244 § 2 p.p.s.a.).

Rozpoznanie wniosku o przyznanie prawa pomocy należy do właściwości wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 254 p.p.s.a.).

Jeśli stronie zostało przyznane prawo pomocy, to wówczas sąd zwraca się do właściwej okręgowej rady adwokackiej, rady okręgowej izby radców prawnych, Krajowej Rady Doradców Podatkowych lub Krajowej Rady Rzeczników Patentowych o wyznaczenie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego (art. 253 p.p.s.a.).

W przypadku ustanowienia pełnomocnika po wydaniu orzeczenia, od którego przysługuje środek odwoławczy, w piśmie kierowanym do odpowiedniego organu samorządu zawodowego przewodniczący wydziału zawiera odpowiednią informację o treści orzeczenia, o tym, czy uzasadnienie orzeczenia sporządza się z urzędu czy na wniosek, czy został zgłoszony wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia oraz czy i kiedy orzeczenie z uzasadnieniem zostało doręczone stronie [§ 35 ust. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 169, poz. 1646)].

Celem prawa pomocy, polegającego na ustanowieniu profesjonalnego pełnomocnika dla sporządzenia skargi kasacyjnej, jest umożliwienie stronie, znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej, zrealizowania konstytucyjnego prawa do sądu drugiej instancji i zweryfikowania przez ten sąd rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji.

Nie można zatem utożsamiać wystąpienia przez stronę o przyznanie prawa pomocy i ustanowienie pełnomocnika w celu sporządzenia skargi kasacyjnej, a następnie uzyskania od tegoż pełnomocnika opinii o braku podstaw do wniesienia środka odwoławczego od wyroku sądu pierwszej

instancji wraz z odmową sporządzenia przez niego skargi kasacyjnej, z uzyskaniem „ostatecznego rozstrzygnięcia po wyczerpaniu drogi prawnej”, w rozumieniu art. 79 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Podkreślić należy, iż opinia pełnomocnika, również pełnomocnika ustanowionego dla strony w ramach prawa pomocy, o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej stanowi jego ocenę prawidłowości stosowania prawa przez sąd i bezzasadności wniesienia ewentualnego środka odwoławczego.

Taka opinia pełnomocnika z urzędu jest natomiast równoznaczna ze spełnieniem obowiązku udzielenia pomocy prawnej stronie i „skonsumowaniem” przez nią prawa do pomocy prawnej (*vide* – postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2002 r., sygn. akt IV CKN 424/01, OSNC z 2004 r. Nr 3, poz. 39 oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 2011 r., sygn. akt II OZ 75/11, system informatyczny Lex nr 1071346).

Podkreślić również należy, iż czynności procesowe podejmowane przez pełnomocnika (także ustanowionego z urzędu) w granicach umocowania obciążają podmiot reprezentowany. „Oznacza to, że zarówno wszelkie czynności procesowe pełnomocnika, jak i wszelkie jego zaniechania, mające miejsce w zakresie udzielonego mu pełnomocnictwa, pociągają za sobą skutki bezpośrednio dla mocodawcy. Jeżeli pełnomocnik odmawia sporządzenia skargi kasacyjnej, bo uważa jej wniesienie za bezzasadne, o czym informuje stronę, przedstawiając jej stosowną opinię, to należy to uznać za rezygnację strony z wniesienia skargi kasacyjnej, jako że nie ma ona zdolności postulacyjnej w tym zakresie (art. 175 p.p.s.a. w zw. z art. 95 § 2 k.c.)” (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2010 r., sygn. I OZ 356/10, system informatyczny Lex nr 658678).

Uzyskanie przez stronę opinii o bezzasadności środka odwoławczego nie zamyka jej natomiast drogi do wniesienia środka odwoławczego.

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 8 października 2014 r. w sprawie o sygn. Ts 209/14, opinia pełnomocnika o bezzasadności skargi konstytucyjnej „nie zamyka ostatecznie drogi do złożenia tego środka prawnego. Skarżący może bowiem - z zachowaniem ustawowego terminu do wniesienia skargi - zwrócić się do pełnomocnika z wyboru” [OTK ZU(B) z 2014 r. Nr 6, poz. 631].

Postanowienie to dotyczyło wprawdzie odmowy sporządzenia skargi konstytucyjnej przez pełnomocnika z urzędu, lecz przedstawione przez Trybunał stanowisko zachowuje aktualność także w sprawach odmowy sporządzenia przez pełnomocników, wyznaczonych w ramach prawa pomocy, środków odwoławczych w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W tym postępowaniu bowiem strona, która uzyskała opinię pełnomocnika z urzędu o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, również może zwrócić się do pełnomocnika z wyboru o sporządzenie tego środka odwoławczego.

Niezależnie od tego uprawnienia, stronie przysługuje także uprawnienie do wystąpienia do organu samorządu zawodowego o dokonanie kontroli zasadności działania wyznaczonego pełnomocnika i, ewentualnie, o jego zmianę. Podkreślić przy tym należy, iż, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 20 sierpnia 2008 r., sygn. akt II FZ 325/08, „[z] przepisów p.p.s.a. nie wynika zakaz ustanawiania na rzecz strony więcej niż jednego pełnomocnika, należy zatem przyjąć dopuszczalność takiego działania, zgodnie z zasadą *quae non sunt prohibita, permissa intelleguntur*” (system informatyczny LEX nr 527791).

W przypadku zaś ewentualnego uchybienia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w takiej sytuacji, strona może złożyć wniosek o przywrócenie tego terminu, na podstawie art. 87 w zw. z art. 86 § 1 p.p.s.a. (*vide* – postanowienie

Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt I OZ 724/14, system informatyczny Lex nr 1529102).

Obecnie obowiązujące przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewidują bowiem ani zawieszenia czy też przerwania biegu terminu, o którym mowa w art. 177 § 1 p.p.s.a., ani dodatkowej regulacji, dotyczącej rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, dla sytuacji, gdy ustanowiony został pełnomocnik z urzędu w celu jej sporządzenia, który następnie odmówił przygotowania tego środka odwoławczego. Takie rozwiązanie zostanie wprowadzone dopiero od dnia 15 sierpnia 2015 r. na mocy art. 1 pkt 50 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2015 r., poz. 658), dodającego w art. 177 p.p.s.a., m. in., przepis § 4, w myśl którego, „[j]eżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia”.

Z przedstawionego przez Skarżącą stanu faktycznego wynika, że w dniu otrzymania opinii pełnomocnika o odmowie wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia czerwca 2013 r. wystąpiła Ona do Sądu Rejonowego W

o ustanowienie pełnomocnika w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej. Nie podjęła natomiast czynności, mających na celu doprowadzenie do rozpoznania Jej sprawy przez Naczelnny Sąd Administracyjny.

Wymieniony wyrok WSA w W uprawomocnił się w dniu 10 sierpnia 2013 r. i, w rezultacie, Skarżąca nie uzyskała ostatecznego

rozstrzygnięcia swojej sprawy, po wyczerpaniu drogi prawnej, przewidzianej w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w rozumieniu art. 79 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W tej sytuacji, postępowanie w niniejszej sprawie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Na marginesie sprawy przedstawionej w skardze konstytucyjnej zasygnalizować jednak wypada, że stanowisko Skarżącej o niekonstytucyjności przyjętej w art. 106 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej zasady przyznawania osobom niepełnosprawnym niezdolnym do pracy zasiłku stałego – od miesiąca złożenia wniosku – jest zasadne.

Zasiłek stały jest świadczeniem bezterminowym, adresowanym do tej grupy osób, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, które są niezdolne do pracy albo z powodu wieku, albo z powodu całkowitej niezdolności do pracy (art. 37 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej).

Celem tego świadczenia jest zapewnienie środków utrzymania jednej z najsłabszych grupy osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej – do osób niezdolnych do zarobkowania i zapewnienia sobie środków utrzymania, z powodu wieku lub z powodu poważnych schorzeń.

Świadczenie pełniące taką funkcję powinno więc być przyznawane osobom uprawnionym od momentu powstania przyczyny uniemożliwiającej im aktywność zarobkową.

Przyjęta w art. 106 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy o pomocy społecznej reguła, że osobom niezdolnym do pracy z powodu wieku zasiłek stały przyznaje się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją, nie nasuwa wątpliwości.

Niezdolność do pracy z tytułu wieku bowiem, to – zgodnie z art. 6 pkt 7 ustawy o pomocy społecznej – osiągnięcie powszechnego wieku emerytalnego. Tak więc każda osoba, która osiągnęła wiek emerytalny i spełnia pozostałe warunki uzyskania prawa do tego świadczenia, może je uzyskać już w miesiącu, w którym wiek ten osiągnęła.

W innej sytuacji są natomiast osoby, których niezdolność do pracy spowodowana jest niepełnosprawnością, tj. osoby całkowicie niezdolne do pracy uprawnione do zasiłku stałego, o którym mowa w art. 37 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Całkowita niezdolność do pracy to bowiem, zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, całkowita niezdolność do pracy „w rozumieniu przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych albo zaliczenie do I lub II grupy inwalidów lub legitymowanie się znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych”.

Aby uzyskać zasiłek stały, osoby całkowicie niezdolne do pracy muszą więc legitymować się albo odpowiednim orzeczeniem lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, wydanym uprzednio w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, albo też, jak B K., orzeczeniem zespołu orzekającego o niepełnosprawności, uzyskanym w postępowaniu prowadzonym w trybie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 712 ze zm.).

Taki mechanizm uzyskiwania zasiłku stałego przez osoby niepełnosprawne, jak słusznie podnosi Skarżąca, jest dysfunkcyjny, co w pełni ilustruje stan faktyczny sprawy, w związku z którą wniesiona została skarga konstytucyjna B K.

Skarżąca, będąc osobą niepełnosprawną, niezdolną do pracy i znajdującą się w trudnej sytuacji materialnej, przez cały okres toczącego się postępowania w sprawie ustalenia stopnia niepełnosprawności przed organem pierwszej instancji, a następnie przed organem odwoławczym i przed sądem, nie mogła uzyskać prawa do zasiłku stałego.

Trafnie B K. odwołuje się zatem do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r. w sprawie o sygn. P 28/07, w którym Trybunał orzekł o niezgodności z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji rozwiązania przyjętego w art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.), polegającego na tym, że „w wypadku wniosku o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 lat, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności uzyskanym w wyniku rozpoznania przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności jej odwołania od orzeczenia powiatowego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, prawo do świadczeń rodzinnych ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek” [OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 9, poz. 106].

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „[p]rzyczyną nielogiczności i apragmatyczności funkcjonalnego powiązania obu stadiów uzyskiwania zasiłków jest brak przemyślanej koncepcji i świadomości, że uzyskiwanie zasiłku dotyczy realizacji prawa podmiotowego, którego beneficjentem jest osoba mająca uprawnienie materialnoprawne (osoba legitymująca się stwierdzeniem niepełnosprawności). To uprawnienie materialnoprawne pozostaje pod ochroną art. 69 Konstytucji” (*op. cit.*).

Niewątpliwie ochroną art. 69 i art. 67 ust. 2 Konstytucji objęte jest również prawo niepełnosprawnych osób niezdolnych do pracy, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, do zasiłku stałego, co uzasadnia twierdzenie, że

powinno ono przysługiwać tej grupie uprawnionych od miesiąca, w którym została stwierdzona niepełnosprawność.

Przyjęta w art. 106 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej reguła wypłaty zasiłku stałego – od dnia złożenia wniosku – powoduje natomiast, że w okresie od daty ustalenia niepełnosprawności, w wyniku niekiedy długo trwającego postępowania w tym przedmiocie, do skutecznego złożenia wniosku osoby te są pozbawione możliwości realizacji przysługującego im prawa do zabezpieczenia społecznego, wyrażonego w art. 67 ust. 2 Konstytucji.

Taki stan rzeczy wymaga szybkiej zmiany legislacyjnej, której można oczekiwać choćby z uwagi na stanowisko Sejmu RP w niniejszej sprawie.

Z powyższych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego