

**Wyrok z dnia 14 maja 1996 r.  
III ARN 99/95**

**Pobieranie emerytury na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz. U. Nr 28, poz. 149) nie wyłącza prawa do zasiłku stałego, jeżeli miesięczny dochód na członka rodziny osoby opiekującej się takim dzieckiem nie przekracza kwoty najniższej emerytury - art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (jednolity tekst: Dz. U. z 1993 r., Nr 13, poz. 60).**

Przewodniczący SSN: Andrzej Wróbel, Sędziowie SN: Józef Iwulski, Adam Józefowicz, Andrzej Kijowski (sprawozdawca), Walerian Sanetra,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 14 maja 1996 r. sprawy ze skargi Teresy T. na decyzję Wojewody G. z dnia 6 maja 1994 r., [...] w przedmiocie zasiłku stałego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z dnia 2 listopada 1994 r. [...]

- 1) u c h y l i ł zaskarżony wyrok,
- 2) u c h y l i ł decyzję Wojewody G. z dnia 6 maja 1994 r., [...] i poprzedzającą ją decyzję Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w K. z dnia 15 marca 1994 r., [...]

**U z a s a d n i e n i e**

Rewizją nadzwyczajną z dnia 20 grudnia 1995 r. Minister Sprawiedliwości zaskarżył wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z dnia 2 listopada 1994 r., [...], oddalający skargę Teresy T. na decyzję Wojewody G. z dnia 6 maja 1994 r., [...], utrzymującą w mocy decyzję Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w K. z dnia 15 marca 1994 r., [...], którą odmówiono zainteresowanej przyznania stałego zasiłku z pomocy społecznej z tytułu wychowywania dziecka chorego na astmę oskrzelową i wymagającego ciągłej opieki.

Wyrokowi temu Minister Sprawiedliwości zarzucił rażące naruszenie art. 7, 77 § 1, 207 § 1 i § 2 pkt 1 i 3 k.p.a., art. 27 ust. 2 w związku z art. 27 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1993 r., Nr 13, poz. 60) oraz naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368) domagał się uchylenia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej skarżący zastrzegł, że choć zmierza do wzruszenia prawomocnego wyroku i poprzedzającej go decyzji, to zgadza się z podstawową tezą Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż celem art. 27 ust. 2 w

związku z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. jest umożliwienie uzyskania zasiłku stałego jedynie osobom, których dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty najniższej emerytury. Jest to zresztą zgodne z ogólną zasadą udzielania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (art. 4 ust. 1 ustawy). Rzecz jednak w tym, że oddalając skargę na decyzję organu drugiej instancji Naczelny Sąd Administracyjny dał wyraz błędnemu przekonaniu, że skarżąca nie spełnia warunków do otrzymania wspomnianego zasiłku. Sąd przyjął bowiem, że ustalona w środowiskowym wywiadzie rodzinnym, przeprowadzonym w dniu 9 marca 1994 r. przez Miejski Ośrodek Pomocy w K., kwota dochodu przypadającego na osobę wynosiła w rodzinie Teresy T. 1.565.500 zł miesięcznie, a więc przekroczyła miesięczną kwotę najniższej emerytury. Tymczasem najniższa emerytura została od dnia 1 marca 1994 r. podwyższona do kwoty 1.760.000 zł miesięcznie.

Inna sprawa, że w wymienionym wyżej wywiadzie rodzinnym znajduje się zaświadczenie Ośrodka Pomocy Społecznej w L. z dnia 23 marca 1994 r., z którego wynika, że Artur T. (syn Teresy T.) jest w L. właścicielem gospodarstwa rolnego o powierzchni 12,36 ha (5,56 ha przeliczeniowego), z którego wartość dochodu przyjmuje się w kwocie 4.893.078 zł miesięcznie. Według oświadczenia Jadwigi T., złożonego w dniu 23 marca 1994 r., jej wnuk Artur T. od listopada 1993 r. nie mieszka w L., tylko u swojej matki w K. W aktach organu administracyjnego pierwszej instancji zamieszczono też zapisek w brzmieniu: "Pani Teresa T. nie ujawnia faktu zamieszkania (i dochodów) syna Artura pod jednym adresem w K."

Na organach wnioskujących w sprawie przyznania Teresie T. stałego zasiłku z pomocy społecznej ciążył z mocy art. 7 i 77 § 1 k.p.a. obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i rozpatrzenia całego dostępnego materiału dowodowego. W szczególności zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej należało ustalić, czy istotnie Artur T. mieszka w K. u swojej matki i pozostaje z nią we wspólnym gospodarstwie domowym oraz - w razie potwierdzenia tej okoliczności - obliczyć łączny dochód rodziny oraz dochód na każdą z osób pozostających faktycznie we wspólnym gospodarstwie domowym. Brak dokładnych ustaleń w kwestiach mogących mieć istotny wpływ na wynik sprawy stanowił podstawę do uchylecia decyzji organów administracyjnych obu instancji. Wyrok oddalający skargę na odmowę przyznania świadczenia z pomocy społecznej wbrew przedstawionej wyżej regulacji prawnej i przy równoczesnym istnieniu wykazanych braków dowodowych stanowi nie tylko rażące naruszenie prawa, ale z tych samych powodów narusza też interes Rzeczypospolitej Polskiej, lekceważąc zasadę wyrażoną w art. 1 ustawy zasadniczej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona nie tylko z przyczyn w niej wskazanych, ale również z przyczyn, które należało wziąć pod rozwagę z urzędu (art. 381 § 1 k.p.c.). Ma rację skarżący, że w toku postępowania administracyjnego pierwszej i drugiej instancji nie wyjaśniono wszystkich okoliczności faktycznych sprawy. Nie ustalono w szczególności, czy Artur T., pełnoletni syn Teresy T., ubiegającej się o stały zasiłek z pomocy społecznej, mieszka w K. i prowadzi z matką wspólne gospodarstwo domowe, czy też mieszka w L., gdzie ma gospodarstwo rolne o powierzchni 12,36 ha (5,56 ha przeliczeniowego) i gdzie prowadzi samodzielne gospodarstwo domowe, bądź też

ewentualnie wspólne gospodarstwo domowe z Jadwigą T., matką swego ojca Edwarda. Tymczasem ustalenie, że Artur T. pozostaje we wspólnocie domowej z rodzicami w K. uzasadniałoby wliczenie do dochodów tej wspólnoty również przychodów ze wspomnianego gospodarstwa rolnego. Na użytek ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (jednolity tekst: Dz. U. z 1993 r., Nr 13, poz. 60), powoływanej dalej jako ustawa, przyjmuje się przy tym, zgodnie z przepisem jej art. 4 ust. 1<sup>a</sup> zdanie 2, że dochód z 2 ha przeliczeniowych odpowiada kwocie najniższej emerytury. W niniejszej sprawie znaczyłoby to, że dochód z gospodarstwa rolnego w L. stanowi odpowiednik 2,78 najniższej emerytury.

Łączny dochód w rodzinie Teresy T. należało podzielić pomiędzy wszystkich domowników, a uzyskany wynik porównywać z ówczesną kwotą najniższej emerytury. Zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 9 lutego 1994 r. (M.P. Nr 11, poz.92), najniższa emerytura wynosiła od tej daty 1.760.100 zł miesięcznie (w rewizji nadzwyczajnej podano kwotę 1.760.000 zł).

Wnoszący rewizję nadzwyczajną uważa, że powyższej kwoty nie przekroczył miesięczny dochód przypadający na członka rodziny Teresy T., w każdym razie bez dochodu z gospodarstwa rolnego w L. Tymczasem Naczelny Sąd Administracyjny ustaliwszy ten dochód w kwocie 1.560.500 zł na osobę, przyjął błędnie, że tym samym przewyższył on kwotę najniższej emerytury.

Przy założeniu o nieuwzględnieniu dochodów ze wspomnianego gospodarstwa rolnego, jest to twierdzenie oczywiście niesłuszne, [...]. Organ administracyjny pierwszej instancji nie powoływał bowiem takiego argumentu, a w uzasadnieniu decyzji Wojewody G. napisano wprost, że łączny dochód rodziny wynosi 4.696.700 zł, tzn. po 1.565.500 zł na osobę, "co nie przekracza kwoty najniższej emerytury".

Odmowę przyznania Teresie T. stałego zasiłku z pomocy społecznej organ administracyjny pierwszej instancji motywował tym, że wnioskodawczyni zrezygnowała z pracy i przeszła na wcześniejszą emeryturę z racji sprawowania opieki nad chorym dzieckiem specjalnej troski, więc nie przysługuje jej "drugie świadczenie społeczne (tj. zasiłek stały) z tego samego tytułu". Natomiast syn Sebastian, urodzony 16 lipca 1981 r., będzie miał z osiągnięciem 18 lat uprawnienia do zasiłku stałego - socjalnego z racji inwalidztwa od dzieciństwa. Rozpatrujący odwołanie wnioskodawczyni Wojewoda G. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję z uzasadnieniem, że w sprawie nie ma zastosowania art. 27 ust. 2 ustawy, gdyż pobierane przez nią świadczenie (tzn. wcześniejsza emerytura) "wynika z wykonywanej wcześniej pracy". Wprawdzie cytowany fragment uzasadnienia jest niezrozumiały, ale ze względu na treść merytorycznego rozstrzygnięcia należy w tych słowach upatrywać aprobatę dla stanowiska organu pierwszej instancji, że stały zasiłek z pomocy społecznej z tytułu wychowywania dziecka wymagającego stałej opieki i pielęgnacji (art. 27 ust. 2 ustawy) nie może być pobierany w zbiegu z wcześniejszą emeryturą, przysługującą z tego samego tytułu na podstawie odrębnych przepisów.

Uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie pozwala wnioskować, jakie zapatrywanie miał w tej kwestii Naczelny Sąd Administracyjny. Do sprawy tej nie odniósł się również Minister Sprawiedliwości, choć w razie przesądzenia jej w kierunku zgodnym z poglądem organów administracyjnych obu instancji, a więc na niekorzyść wnioskodawczyni, bezprzedmiotowe byłoby uzupełnienie materiału dowodowego sprawy ewentualnymi ustaleniami, co do wysokości miesięcznego dochodu na członka rodziny.

Treści przepisu art. 27 ustawy nie można jednak interpretować w sposób, który Teresę T. wyłączałby a priori z kręgu osób uprawnionych do stałego zasiłku z pomocy społecznej. Powołany przepis stanowi w ust. 1, że zasiłek stały przysługuje osobie całkowicie niezdolnej do pracy z powodu wieku lub inwalidztwa, jeżeli nie ma ona żadnych własnych środków utrzymania lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty najniższej emerytury. Natomiast zgodnie z przepisem ust. 2 zasiłek stały przysługuje również osobie niepracującej lub rezygnującej z pracy w celu wychowywania dziecka, które wymaga stałej opieki i pielęgnacji, przy czym kryteria oceny stanu zdrowia dziecka stosuje się zgodnie z przepisami w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki.

Postanowienie art. 27 ust. 2 ustawy nie wyklucza sytuacji, że osoba rezygnująca z pracy w celu wychowania chorego dziecka specjalnej troski, uczyni to w momencie spełnienia przesłanek nabycia prawa do wcześniejszej emerytury na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz. U. Nr 28, poz. 149). Wspomniane przesłanki to zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia okres zatrudnienia określony w art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.), wynoszący dla kobiet 20 lat, jak też sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem zaliczonym do I grupy inwalidztwa bez względu na jego przyczynę, względnie zaliczonym do II grupy inwalidztwa z powodu jednego ze stanów chorobowych wymienionych w § 1 ust. 3 rozporządzenia, o ile inwalidztwo istnieje od urodzenia albo powstało przed ukończeniem 18 roku życia. W razie sprawowania opieki nad dzieckiem, które nie ukończyło 16 lat nie wymaga się orzeczenia o inwalidztwie, tylko stwierdzenia przez poradnię specjalistyczną potrzeby stałej opieki z powodu jednej z chorób określonych w § 1 ust. 3 rozporządzenia.

Korzystanie z wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad chorym dzieckiem specjalnej troski nie pozbawia prawa do równoczesnego pobierania stałego zasiłku z funduszy pomocy społecznej, jeżeli dochód na każdego z członków rodziny osoby opiekującej się takim dzieckiem nie przekracza kwoty najniższej emerytury. W takim tylko zakresie przepis art. 27 ust. 2 ustawy pozostaje w związku z treścią przepisu jej art. 27 ust. 1, powtarzającego zresztą w odniesieniu do zasiłków stałych ogólną regułę z art. 4 ust. 1 o warunkach udzielania świadczeń z pomocy społecznej.

Powyższej konkluzji nie podważa pogląd wypowiedziany najwyraźniej przez organ administracyjny pierwszej instancji, że oba świadczenia są "świadczeniami społecznymi". Jest to zresztą pogląd możliwy do obrony jedynie na płaszczyźnie socjologicznej, gdyż z prawnego punktu widzenia są to świadczenia o różnym charakterze. Emerytura stanowi świadczenie z ubezpieczenia społecznego, natomiast zasiłek stały jest świadczeniem z pomocy społecznej. Równie wątpliwe jest twierdzenie o pobieraniu obu rodzajów świadczeń "z tego samego tytułu". Konieczność opieki nad chorym dzieckiem specjalnej troski nie jest bowiem przesłanką nabycia prawa do emerytury (stanowi ją posiadanie minimum 20 lat okresów składkowych i nieskładkowych), tylko nabycie go wcześniej, tzn. przed osiągnięciem normalnego wieku emerytalnego. Z kolei stały zasiłek z pomocy społecznej ma kompensować spowodowany opieką nad chorym dzieckiem brak środków utrzymania, a jeżeli rodzina środki takie ma, tyle że w

niewystarczającej wysokości, to zasiłek ma je wyrównać do poziomu gwarantującego średnio na osobę kwotę minimalnej emerytury.

Odmowa przyznania zasiłku stałego, oparta na założeniu o niedopuszczalności jego pobierania równocześnie z wcześniejszą emeryturą jest rażącym naruszeniem art. 27 ust. 2 ustawy, którego ubocznym niejako skutkiem było niewyjaśnienie rzeczywistej sytuacji dochodowej w rodzinie wnioskodawczyni. W takiej sytuacji nie mógł się ostać zarówno zaskarżony wyrok, aprobujący taką bezprawność, jak też poprzedzające go decyzje organów administracyjnych obu instancji. Wniosek taki wynikał zresztą wyraźnie z uzasadnienia rewizji nadzwyczajnej. Jej uwzględnieniu nie przeszkadza upływ sześciomiesięcznego terminu z art. 421 § 2 k.p.c., gdyż bezprawne pozbawienie świadczeń z pomocy społecznej, przeznaczonych ex definitione dla osób i rodzin znajdujących się w szczególnie trudnych sytuacjach życiowych, z którymi nie są w stanie uporać się same, trzeba kwalifikować jako naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej, będącej według słów Konstytucji demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Z wyżej wskazanych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

=====