


*Renata Lewicka\** <https://orcid.org/0000-0001-5609-3072>

## KONTROWERSJE NA TLE INTERPRETACJI POJĘCIA „DATY WYDANIA ORZECZENIA” OKREŚLAJĄCEGO ROZPOCZĘCIE BIEGU TERMINU DO ZŁOŻENIA WNIOSKU O PRZYZNANIE ŚWIADCZENIA OPIEKUŃCZEGO ZA OKRES WSTECZNY (ART. 24 UST. 2A USTAWY O ŚWIADCZENIACH RODZINNYCH)

**Streszczenie.** Przedmiotem rozważań uczyniona została analiza występujących w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżności w interpretacji daty początkowej rozpoczęcia biegu materialnoprawnego terminu do złożenia wniosku o przyznanie świadczenia opiekuńczego za czas obejmujący okres od dnia złożenia wniosku o ustalenie niepełnosprawności lub jej stopnia.

**Słowa kluczowe:** termin materialnoprawny, świadczenia opiekuńcze, orzeczenie o niepełnosprawności, orzeczenie ustalające stopień niepełnosprawności, wydanie orzeczenia

## CONTROVERSIES REGARDING THE INTERPRETATION OF THE CONCEPT OF “DATE OF ISSUING OF THE JUDGMENT” DETERMINING THE BEGINNING OF THE LEGAL PERIOD FOR SUBMITTING AN APPLICATION FOR CARE BENEFITS FOR THE RETROSPECTED PERIOD (ARTICLE 24(2A) OF THE FAMILY BENEFITS ACT)

**Abstract.** The subject of the considerations was the analysis of discrepancies in the interpretation of the starting date of the substantive legal term for submitting an application for a care benefit in the jurisprudence of administrative courts for the period from the date of submission of the application to the determination of disability or its degree.

**Keywords:** substantive legal term, care benefits, disability certificate, certificate determining the degree of disability, judgment

---

\* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, [rl Lewicka@wpia.uni.lodz.pl](mailto:rl Lewicka@wpia.uni.lodz.pl)

## 1. WPROWADZENIE

Tworzenie, stosowanie i wykonywanie prawa (a więc działania podejmowane przez organy władzy publicznej) nie może prowadzić do powstania sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. Uniwersalność tego pojęcia powoduje, iż zasada godności osobowej człowieka staje się wyznacznikiem sposobu traktowania go przez władze publiczne, zaś zakładana równość między ludźmi znajduje swoje odzwierciedlenie w zasadzie równości wobec prawa (Chauvin 2019–2020).

Przyczyną podjęcia rozważań stała się rozbieżność poglądów prezentowanych w orzecznictwie sądów administracyjnych na gruncie art. 24 ust. 2a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 615 ze zm.; dalej: u.ś.r.). Temat ten co prawda był już w pewnym zakresie przedmiotem rozważań doktryny (Ostapski 2018; Racut 2020; Podsiadło-Żmuda 2020), jednakże rozbieżność tych poglądów, jak i poglądów prezentowanych w orzecznictwie, skłania do zajęcia stanowiska w tym temacie. Problematyka objęta rozważaniami – w kontekście wzrostu „atrakcyjności” korzystania z określonych świadczeń rodzinnych w ostatnich latach – jawi się bowiem jako nadal aktualna i w ocenie autorki – zasługująca na zajęcie stanowiska. Artykuł został przygotowany z wykorzystaniem metody dogmatycznoprawnej w oparciu o obowiązujące akty normatywne oraz analizę orzecznictwa sądów administracyjnych i literatury przedmiotu.

## 2. ROZPOCZĘCIE BIEGU TERMINU O KTÓRYM MOWA W ART. 24 UST. 2A U.Ś.R. – ŹRÓDŁO PROBLEMÓW INTERPRETACYJNYCH

W katalogu świadczeń rodzinnych ustawodawca zawarł m.in. świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne (art. 2 pkt 2 u.ś.r.). Kluczowe znaczenie dla uzyskania prawa do danego świadczenia ma legitymowanie się orzeczeniem o ustaleniu niepełnosprawności bądź orzeczeniem ustalającym stopień niepełnosprawności (definicje tych pojęć zostały zawarte w art. 3 u.ś.r.).

Prawo do świadczeń rodzinnych ustala się co do zasady począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami. Data złożenia wniosku implikuje zatem początkową datę przyznania świadczenia (art. 24 ust. 2). Modyfikacja momentu początkowego przyznania świadczenia uregulowana została w art. 24 ust. 2a ustawy, zgodnie z którym, 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. Celem jej wprowadzenia było zapewnienie wnioskodawcy ochrony w tych przypadkach, gdy przyznanie świadczenia wymaga ustalenia powstania niepełnosprawności lub jej stopnia z uwagi na czas trwania takiego postępowania (wyrok TK z dnia 27 października 2007 r., P 28/07). Ustalenie niepełnosprawności lub jej stopnia następuje w drodze orzeczenia odpowiedniego organu (zespołu), a w określonych sytuacjach także sądu powszechnego. Zapewnienie wnioskodawcy prawa do uzyskania świadczenia za okres wsteczny – począwszy od miesiąca, w którym złożył wniosek o ustalenie niepełnosprawności bądź jej stopnia – ma zatem pełnić funkcję ochronną, aby podmiot ten nie ponosił negatywnych konsekwencji prawnych przedłużenia czasu trwania postępowania (Brzezicki 2021).

Rozpoczynając rozważania dotyczące interpretacji początku biegu terminu z art. 24 ust. 2a u.s.r., należy w pierwszej kolejności wskazać, iż termin ten jest tzw. terminem prawa materialnego. Oddziaływanie czasu stanowi czynnik determinujący instytucje prawne, a w konsekwencji także prawa i obowiązki jednostki. Upływ czasu może w tym kontekście stanowić zdarzenie prawne, któremu prawo (a w szczególności prawo administracyjne) przypisuje określony skutek prawny (Człowiekowska 2011, 80–86). Termin prawa materialnego to termin (okres czasu), w którym może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków podmiotu w ramach materialnego stosunku administracyjnoprawnego, a konsekwencją jego bezskutecznego upływu (czyli uchybienia temu terminowi) jest wygaśnięcie praw lub obowiązków o charakterze materialnym, z tym skutkiem, że stosunek materialnoprawny nie może zostać nawiązany (Adamiak 2022; Wincenciak 2019, 109–118). Niedochowanie terminu materialnego co do zasady nie może być sanowane, niezależnie od przyczyn uchybienia i wagi skutków takiego uchybienia dla podmiotu administrowanego<sup>1</sup>, chyba że co innego wynika wyraźnie z przepisu ustawy<sup>2</sup>.

W judykaturze pojawiły się rozbieżne poglądy na tle interpretacji użytego przez ustawodawcę określenia zdarzenia warunkującego rozpoczęcie biegu terminu nazwanego „dniem wydania orzeczenia”, przy czym najistotniejsza różnica dotyczy ustalenia tej daty w sytuacji, gdy o niepełnosprawności orzeka sąd powszechny. Orzeczenia o ustaleniu niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności wydawane są co do zasady przez tzw. organy rentowe bądź powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności działające jako organ I instancji i wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności rozpatrujące

<sup>1</sup> Obszernego omówienia charakteru, klasyfikacji i skutków terminów materialnych i procesowych dokonał Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 30 listopada 2020 r., II OPS 1/20, LEX.

<sup>2</sup> Np. art. 90n ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2230).

odwołania od decyzji zespołów powiatowych<sup>3</sup>. W takim przypadku termin ten liczony jest od dnia doręczenia wnioskodawcy decyzji ustalającej niepełnosprawność lub niepełnosprawność w stopniu znacznym, a właściwie od dnia, gdy decyzja stała się ostateczna. Istotne kontrowersje pojawiły się jednakże w sytuacji, gdy niekorzystne dla wnioskodawcy orzeczenie organu zostało zaskarżone wniesieniem odwołania do sądu powszechnego (sądu rejonowego – art. 477(8) § 2 pkt 4 k.p.c.<sup>4</sup>) i to wyrok sądu rozstrzyga o niepełnosprawności. W postępowaniu administracyjnym obejmującym ustalenie niepełnosprawności bądź jej stopnia adresatem decyzji jest jedynie wnioskodawca. W postępowaniu toczącym się przed sądem powszechnym zasadnicza różnica dotyczy odmiennie zdefiniowanego kręgu podmiotów, którym ustawodawca przyznał status strony (art. 477(11) § 1 k.p.c.), bowiem poza wnioskodawcą stroną jest także organ administracyjny orzekający w przedmiocie niepełnosprawności. Do wniosku o przyznanie świadczenia opiekuńczego wnioskodawca ma obowiązek załączyć orzeczenie o ustaleniu niepełnosprawności bądź jej stopnia, a zatem musi załączyć odpowiednio – wyrok sądu I lub II instancji. Sąd jest związany wydanym wyrokiem od chwili jego ogłoszenia, zaś wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym wiąże sąd od chwili podpisania sentencji (art. 332 § 1 k.p.c.), jednakże strony, inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej związane są treścią orzeczenia dopiero po uzyskaniu przez nie waloru prawomocności (art. 365 k.p.c.). Orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia (art. 363 § 1 k.p.c.). Do upływu terminu na wniesienie apelacji wyrok sądu I instancji jako nieprawomocny nie wywołuje skutków prawnych, natomiast wyrok sądu II instancji jest prawomocny z dniem jego wydania.

### **3. INTERPRETACJA TERMINU „DZIEŃ WYDANIA ORZECZENIA” W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH – PRZEGLĄD KONCEPCJI I ICH OCENA**

W orzecznictwie sądów administracyjnych w początkowym okresie obowiązywania art. 24 ust. 2a u.s.r. przeważała wykładnia literalna pojęcia „od dnia wydania orzeczenia”<sup>5</sup> i dopiero w okresie późniejszym pojawiła się i ugruntowała koncepcja, aby pojęcie to utożsamiać z prawomocnością wyroku sądu z uwagi na to, iż dopiero z momentem uzyskania przez to orzeczenie waloru prawomocności dochodzi do powstania skutku w postaci związania nim innych sądów oraz

<sup>3</sup> Rozdział 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 100 ze zm.).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm.) – k.p.c.

<sup>5</sup> Np. wyrok NSA z dnia 26 października 2016 r., I OSK 1092/16, LEX.

innych organów państwowych i organów administracji publicznej<sup>6</sup> i stanowisko to należy uznać za prawidłowe. W ostatnim czasie jednakże w jednostkowych orzeczeniach sądy administracyjne, odwołując się do funkcji, którą realizować ma świadczenie dla osoby niepełnosprawnej, zaczęły także przyjmować koncepcję zgodnie z którą, również w sytuacji gdy wniosek o przyznanie świadczenia został złożony po upływie trzech miesięcy, licząc nawet od daty uprawomocnienia się orzeczenia obejmującego rozstrzygnięcie w przedmiocie niepełnosprawności – prawo do świadczenia może być ustalone od miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności<sup>7</sup>. Okolicznościami, które miałyby za tym przemawiać, jest brak udzielenia przez organy administracji stosownego pouczenia odnośnie rozumienia pojęcia „wydania orzeczenia” przez sąd oraz złożenie przez uprawnionego wniosku „w rozsądnym terminie”<sup>8</sup>.

Dla oceny prawidłowości zastosowania powyższej koncepcji interpretacji daty początkowej biegu terminu najistotniejsze znaczenie ma materialnoprawny charakter terminu do złożenia wniosku o świadczenie. O ile bowiem pierwsze dwie koncepcje przyjmują określoną datę jako datę początkową biegu tego terminu, co w efekcie pozwala na określenie również daty końcowej, której upływ skutkuje wygaśnięciem prawa do wcześniejszego ustalenia świadczenia, o tyle koncepcja trzecia *de facto* zakłada swego rodzaju otwarty termin do złożenia wniosku. Pojęcie „rozsądnego terminu” jest pojęciem na tyle niedookreślonym, że przyjęcie takiej interpretacji stoi w sprzeczności z przyjętą przez ustawodawcę konstrukcją terminu materialnoprawnego, a ocena czy wniosek został złożony w rozsądnym terminie sprowadza się w konsekwencji do badania, czy przekroczenie tego terminu jest znaczne i czy zachodzą okoliczności usprawiedliwiające takie opóźnienie. Ocena czy wnioskodawca dochował terminu spoczywa w pierwszej kolejności na organach administracji (I i II instancji), które – o czym sądy administracyjne często zdają się zapominać – mają obowiązek działania wyłącznie w granicach i na podstawie prawa. Przyjmowana wykładnia „rozsądnego terminu” *a priori* zatem nie może być zastosowana przez organy administracji, które wiąże norma z art. 24 ust. 2a u.ś.r. i wskazany w niej trzymiesięczny termin i już w założeniu zakłada poddanie sprawy badaniu przez sąd administracyjny, przy czym przyjęcie określonego poglądu co do zdarzenia skutkującego rozpoczęciem biegu terminu będzie uzależnione od poglądu przyjmowanego w danym składzie sądu rozpoznającego sprawę.

Koncepcja trzecia przyjmuje swoistą dopuszczalność przywrócenia terminu materialnoprawnego (gdyż tak należałoby ocenić wskazywane w uzasadnieniach

<sup>6</sup> Np. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2019 r., I OSK 3587/18, LEX; wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2022 r., I OSK 1315/21, LEX.

<sup>7</sup> Np. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2017 r., I OSK 2143/15, LEX; wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2022 r., I OSK 948/19, LEX.

<sup>8</sup> Wskazane nurty w orzecznictwie zostały szerzej przedstawione w omówieniu: Racut 2020.

wyroków przesłanki rozsądnego czasu po upływie terminu i wykazania okoliczności usprawiedliwiających). Niezależnie jednak od przyjęcia dopuszczalności przywracania terminów materialnych (bądź nieuwzględniania ich upływu), to w uregulowanej na gruncie różnych przepisów prawa procesowego instytucji przywrócenia terminu istnieje konieczność złożenia wniosku (prośby) w określonym ustawowo terminie po ustaniu przyczyny uchybienia. Oznacza to, że koncepcja „rozsądnego terminu” nie uwzględnia również wymogu dochowania terminu do złożenia wniosku o przywrócenie terminu. Ustawodawca dopuścił przywrócenie terminu materialnego w kilku konkretnych przypadkach, np. w przywołanym wyżej art. 90n ust. 6 ustawy o systemie oświaty, a także w związku z pandemią COVID-19 (w art. 15zzzzn(2) ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2095 ze zm.). W doktrynie pojawił się głos dotyczący dopuszczalności nieuwzględnienia upływu terminu materialnoprawnego, którego autor odwołał się do zasady słusznego interesu strony (art. 7 k.p.a.<sup>9</sup>), jednakże z uwagi na brak na gruncie prawa administracyjnego normatywnej regulacji ogólnej dopuszczającej zastosowanie takiej konstrukcji przez organy administracji, działające w oparciu o zasadę legalności, wykluczył co do zasady taką możliwość, chyba że doszłoby do nadużycia prawa przez organ lub podmiot dysponujący władztwem administracyjnym, choć nawet i tę tezę sam autor uznał za kontrowersyjną i mogącą raczej stanowić punkt wyjścia do dalszych badań (Gapski 2014, 407–412).

Ustawodawca, wprowadzając termin w art. 24 ust. 2a, nie przewidział dopuszczalności braku jego uwzględnienia, a jednocześnie termin ten niewątpliwie jest odpowiednio długi, aby osoba należycie dbająca o własne sprawy była w stanie podjąć działanie zmierzające do uzyskania świadczenia za okres wcześniejszy. Przyjmując bowiem, iż bieg tego terminu rozpoczyna się z dniem uprawomocnienia orzeczenia sądu, za czym przemawia w sposób jednoznaczny treść art. 365 § 1 k.p.c., uprawniony ma trzy miesiące na złożenie wniosku o przyznanie świadczenia. Od daty uzyskania przez orzeczenie sądu waloru prawomocności (gdy nie przysługuje już środek odwoławczy ani inny środek zaskarżenia, z wyjątkiem tzw. środków nadzwyczajnych) należy odróżnić datę stwierdzenia prawomocności, rozumianą jako datę podjęcia przez sąd czynności, która orzeczeniu nadaje walor prawomocności. Dotyczy to orzeczeń sądu I instancji, a działania sądu (przewodniczącego wydziału sądu lub upoważnionego sędziego) sprowadzają się w omawianych sprawach do ustalenia czy upłynął bezskutecznie termin bądź do wniesienia o sporządzenie uzasadnienia wyroku, bądź do złożenia apelacji, jeśli strona wcześniej zażądała sporządzenia i doręczenia jej uzasadnienia

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.).



zapadłego rozstrzygnięcia. Wymaga to sprawdzenia w jakiej dacie upłynął termin do złożenia wniosku albo wniesienia środka odwoławczego, a także uznania, iż upłynął odpowiednio długi czas na dotarcie do sądu takiego wniosku bądź apelacji. Prawomocność stwierdza się od daty dnia następnego po upływie terminu do złożenia wniosku bądź apelacji, jednakże nie można tego dokonać wcześniej niż po upływie co najmniej siedmiu dni od daty końcowej wniesienia tego środka (tzw. czas na doręczenie przez operatora pocztowego). W praktyce czynność stwierdzenia prawomocności następuje często znacznie później, chyba że strona (a w omawianych sprawach stroną tą jest właśnie uprawniony, który powinien być zainteresowany możliwością jak najszybszego wystąpienia z wnioskiem o przyznanie świadczenia) monituje szybsze podjęcie tego działania, składając np. wniosek o doręczenie orzeczenia wraz ze stwierdzeniem jego prawomocności. Dla uporządkowania tej kwestii należy wskazać, iż stwierdzenie prawomocności może mieć charakter czynności technicznej z zakresu biurowości sądowej (podejmowanej z urzędu) i w takim przypadku wydawane jest jedynie zarządzenie stwierdzające prawomocność orzeczenia, odnotowywane w stosownych repertoriach spraw sądowych, zaś stronie doręczany jest odpis orzeczenia ze wzmianką o jego prawomocności. Na wniosek strony, złożony w oparciu o art. 364 § 1 k.p.c., może nastąpić także stwierdzenie prawomocności orzeczenia w formie postanowienia sądu, które podlega zaskarżeniu zażaleniem do innego składu sądu rozpoznającego sprawę w danej instancji (tzw. zażalenie poziome), a zatem strona może legitymować się w postępowaniu z art. 24 u.ś.r. także postanowieniem stwierdzającym prawomocność orzeczenia (choć w tym przypadku sytuacja może być o tyle bardziej skomplikowana, że postanowienie to również powinno stać się prawomocne, zanim wywoła zamierzony skutek). Dzień, od którego orzeczenie jest prawomocne, stanowi zatem dzień rozpoczęcia biegu terminu do złożenia wniosku z art. 24 ust. 2a u.ś.r.

Postępowanie przed sądem odbywa się jawnie, a strony są zawiadamiane o terminach rozpraw, a więc uprawniony wiedzę o dacie wydania (ogłoszenia) wyroku posiada co najmniej od daty rozprawy na której doszło do ogłoszenia wyroku, a w przypadku gdyby wydanie wyroku miało miejsce na posiedzeniu niejawnym (w oparciu o art. 148(1) k.p.c. bądź art. 15zszs(2) ustawy z 2 marca 2022 r.) wyrok ten jest doręczany stronom z urzędu, a zatem również w takim przypadku znają one datę wydania orzeczenia. Oznacza to, że nawet nie znając konotacji pomiędzy prawomocnością, datą wydania (ogłoszenia) orzeczenia a datą jego prawomocności uprawniony ma wystarczająco długi czas na złożenie wniosku, bowiem termin ten ustawodawca określił na trzy miesiące. Jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, termin trzech miesięcy jest terminem rozsądnie wyznaczonym, umożliwiającym osobie dbającej o swoje sprawy wystąpienie z wnioskiem o ustalenie prawa do stosownego świadczenia rodzinnego z tytułu stwierdzonej niepełnosprawności, zaś jego materialnoprawny charakter zapewnia stabilność stosunków prawnych (wyrok NSA z dnia 23 marca 2021 r., I OSK 2679/20, LEX,

podobnie w wyroku NSA z dnia 11 lipca 2018 r., I OSK 197/18, LEX oraz w wyroku z dnia 21 kwietnia 2022 r., I OSK 1315/21, LEX, a także Kawecka 2014). Nie można przy tym zapomnieć, że złożenie wniosku po tym terminie nie pozbawia wnioskodawcy prawa do świadczenia, a jedynie ogranicza jego zakres – do początku miesiąca, w którym złożono wniosek o przyznanie świadczenia wraz z kompletem dokumentów. Artykuł 69 Konstytucji RP, stanowiący, iż osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej (do którego odwołują się sądy opowiadające się za koncepcją trzecią), zgodnie ze swoim miejscem w systematyce Konstytucji, koncentruje się nie na aspektach prawnych, lecz społecznych (socjalnych), stanowiąc źródło zasad polityki państwa. Jednocześnie artykuł 81 Konstytucji ogranicza możliwości dochodzenia w oparciu o przepisy konstytucyjne ochrony niektórych konstytucyjnych praw socjalnych, w tym uprawnień o których mowa w art. 69 Konstytucji – mogą one być dochodzone tylko w granicach określonych w ustawie (wyrok NSA z dnia 23 marca 2021, I OSK 2679/20).

Argumentem przemawiającym za uwzględnieniem dopuszczalności złożenia wniosku po upływie terminu nie może być także brak udzielenia stosownego pouczenia o skutkach braku dochowania terminu, jak i oczekiwanie na doręczanie uprawnionemu odpisu wyroku ze stwierdzeniem prawomocności. Obowiązek informacyjny wynikający z art. 9 k.p.a. dotyczy bowiem konkretnego postępowania administracyjnego, a zatem w postępowaniu dotyczącym ustalenia niepełnosprawności bądź jej stopnia wnioskodawca nie jest pouczany o wszystkich służących mu ewentualnie w oparciu o przepisy prawa administracyjnego świadczeniach i terminach składania wniosków o ich przyznanie. Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem, przywołany art. 9 k.p.a. nie nakłada na organy administracji obowiązku udzielania porad prawnych czy też doradztwa i nie może być utożsamiany z obowiązkiem zawiadamiania strony o powszechnie obowiązujących, publikowanych aktach prawnych i wynikających z nich obowiązkach czy konsekwencjach niedostosowania się do konkretnych przepisów (wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2014 r., II GSK 1507/12, podobnie WSA w Krakowie w wyroku z dnia 23 października 2020 r., III SA/Kr 418/20). *De lege ferenda* można oczywiście postulować wprowadzenie obowiązku informacyjnego w tym zakresie (adresowanego m.in. do sądu powszechnego rozstrzygającego o niepełnosprawności), jednakże okoliczność braku udzielenia pouczenia, zwłaszcza co do sposobu rozumienia pojęcia „wydania orzeczenia” z art. 24 ust. 2a u.s.r. nie może przemawiać za dopuszczalnością wykładni zmierzającej do odstąpienia od wymogu zachowania terminu materialnego. Co więcej, wręcz wskazuje nieprawidłowość przyjmowanej interpretacji tej normy, gdyż uprawniony (nierozróżniający pojęcia wydania i uprawomocnienia orzeczenia) tym bardziej powinien pojęcie to rozumieć w sposób literalny – jako datę wydania orzeczenia. Próby usprawiedliwienia zatem braku dochowania staranności przez podmiot ubiegający się o świadczenie,



z odwołaniem się do prokonstytucyjnej wykładni tej normy, nie znajdują żadnego uzasadnienia, poza doprowadzeniem po raz kolejny w orzecznictwie sądowno-administracyjnym do powstania rozbieżnych nurtów orzecznich, w wyniku których dochodzi z jednej strony do bezzasadnego zróżnicowania pozycji prawnej podmiotów ubiegających się o świadczenie (naruszając tym samym zasadę równości), a z drugiej strony prezentowana w nich wykładnia, nie znajdująca wprost oparcia w obowiązujących normach prawnych, z góry przesądza o braku dopuszczalności jej stosowania przez organy administracji (na co słusznie wskazuje M.P. Gapski, 2014, 407–412) z uwagi na obowiązującą zasadę praworządności działania organów administracji.

Za dopuszczalnością braku uwzględnienia upływu terminu z art. 24 ust. 2a u.ś.r. nie może także przemawiać przywoływana przez sądy administracyjne promująca tę koncepcję konieczność oczekiwania na stwierdzenie prawomocności przez sąd powszechny i na doręczenie odpisu wyroku z klauzulą prawomocności. Wskazuje na to po pierwsze przywołana już wcześniej okoliczność, iż uprawniony nieorientujący się w problemach dotyczących wykładni tego terminu i meandrach prawnych pojęć prawomocności i stwierdzenia prawomocności tym bardziej powinien za datę początkową przyjąć wprost wskazaną w przepisie datę wydania orzeczenia (co z punktu widzenia laika prawnego jest w sposób oczywisty związane ze wskazaną w wyroku datą jego wydania bądź ogłoszenia), zaś ewentualne niewielkie opóźnienie mieściłoby się zapewne w okresie pomiędzy datą wydania orzeczenia a jego prawomocnością. Konstrukcje przesuwające w czasie dopuszczalność złożenia wniosku są tworzone jedynie na potrzeby rozstrzygnięcia konkretnej sprawy i prowadzą w konsekwencji do wypaczenia jednolicie przyjmowanego w doktrynie i orzecznictwie rozumienia i skutków upływu terminu materialnoprawnego. Wbrew wywodom odwołującym się do prokonstytucyjnej wykładni tej normy, konsekwencje tych orzeczeń sprowadzają się do wprowadzenia dodatkowego chaosu prawnego i naruszenia zasady równości z art. 32 Konstytucji. Jeśli sądy administracyjne dostrzegają sprzeczność normy ustawowej z normą konstytucyjną, to nie powinny przypisywać sobie kompetencji prawodawcy, jak i kompetencji sądu prawa, lecz skierować stosowne pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego.

Ustawodawca w art. 24a u.ś.r. przewidział procedurę naprawczą, której zastosowanie w sytuacjach objętych omawianą normą w żaden sposób nie może być uznawane (na potrzeby usprawiedliwienia braku dołożenia należytej dbałości przez uprawnionego) za niekonstytucyjne czy też nieracjonalne (jak przyjął np. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 stycznia 2019 r., IV SA/Wr 517/18, LEX). Podmiot uprawniony, dla zachowania prawa do uzyskania świadczenia za okres wsteczny, powinien zatem złożyć wniosek przed upływem trzymiesięcznego terminu, nawet jeśli nie dysponuje jeszcze w tej dacie odpisem wyroku ze stwierdzeniem jego prawomocności. W ramach postępowania naprawczego (którego przedmiotem może być także właśnie dokument stwierdzający

niepełnosprawność lub jej znaczny stopień) organ prowadzący postępowanie w przedmiocie przyznania świadczenia przyjmuje wniosek i wyznacza termin nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni na uzupełnienie brakujących dokumentów (pod rygorem pozostawienia bez rozpoznania – ust. 2). Należy mieć przy tym na uwadze, iż w odniesieniu do orzeczeń wydawanych przez organy administracyjne orzekające o niepełnosprawności, to zgodnie z art. 23b ust. 1 pkt 5 u.s.r. organ właściwy oraz wojewoda ustalający prawo do świadczeń rodzinnych są obowiązani do samodzielnego uzyskania lub weryfikacji drogą elektroniczną, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw rodziny, lub drogą pisemną m.in. informacji o legitymowaniu się przez wnioskodawcę odpowiednim orzeczeniem o niepełnosprawności.

W odniesieniu do sytuacji, gdy orzeczenie o niepełnosprawności następuje w wyroku sądu, można rozważyć zastosowanie w drodze analogii normy szczególnej z art. 24a ust. 3 u.s.r., zgodnie z którą, gdy przyczyną niedostarczenia wymaganego dokumentu przez osobę składającą wniosek jest niewydanie dokumentu przez właściwą instytucję w ustawowo określonym, w odrębnych przepisach, terminie, a osoba może to udokumentować, świadczenia przysługują począwszy od miesiąca, w którym wniosek został złożony. Niezależnie jednak od przyjęcia możliwości posłużenia się konstrukcją z art. 24a ust. 3 u.s.r. (problematyczną z uwagi na brak ustawowego terminu na wydanie stronie orzeczenia ze stwierdzeniem prawomocności), to w sytuacji, gdy wyrok sądu nie uzyska waloru prawomocności w czasie wyznaczonym wnioskodawcy na uzupełnienie braków formalnych, wnioskodawca może ponownie wystąpić z wnioskiem po uprawomocnieniu się orzeczenia. W tym momencie aktualizuje się także obowiązek organu do udzielania pouczeń co do sposobu rozumienia terminu z art. 24 ust. 2a u.s.r. Norma wynikająca z art. 24a u.s.r. niewątpliwie ma na celu zmobilizowanie wnioskodawców do przedstawiania organowi kompletu dokumentacji pozwalającej na prawidłowe rozstrzygnięcie, jednakże nie może być interpretowana w oderwaniu od podstawowych zasad postępowania administracyjnego, określonych w art. 8 i art. 9 k.p.a. Organy administracji publicznej mają obowiązek prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej i są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek (wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2008 r., I OSK 1298/07, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 maja 2014 r., IV SA/Po 1113/13).

W sytuacji, gdy przewlekłość leży po stronie sądu, który pomimo złożenia prawidłowego wniosku o wydanie odpisu orzeczenia ze wzmianką o prawomocności, opóźnia się z wydaniem dokumentu, choć orzeczenie jest już prawomocne,

strona nie może być obciążona skutkami nieprawidłowego działania sądu. Jednakże nawet taka sytuacja nie powinna stanowić podstawy do nieuwzględnienia upływu terminu z art. 24 ust. 2a u.ś.r., lecz może być podstawą wystąpienia przez uprawnionego z roszczeniem odszkodowawczym obejmującym okres, za który nie otrzymał świadczenia z uwagi na niedochowanie terminu do złożenia wniosku (czyli za okres wsteczny od daty złożenia wniosku o ustalenie niepełnosprawności). Roszczenie to uprawniony może skierować wobec Skarbu Państwa w oparciu o art. 417 k.c.<sup>10</sup> w zw. z art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>11</sup>.

#### 4. PODSUMOWANIE

Podsumowując powyższe rozważania, stwierdzić należy, iż żadne argumenty natury prawnej nie przemawiają za dopuszczalnością braku uwzględnienia materialnoprawnego terminu z art. 24 ust. 2a u.ś.r. w sytuacji, gdy o niepełnosprawności orzeka sąd powszechny, zaś termin ten powinien być liczony od dnia uprawomocnienia się orzeczenia w tym przedmiocie. Wszelkie próby podbudowywania takiej koncepcji dopuszczającej brak uwzględnienia upływu terminu argumentami natury aksjologicznej również nie znajdują uzasadnienia, bowiem przyjęty przez ustawodawcę trzymiesięczny termin na złożenie wniosku jest już terminem rozsądnym, a do jego dodatkowego przedłużenia może dojść w wyniku zastosowania procedury naprawczej z art. 24a u.ś.r. Brak natomiast staranności i dbałości o własne sprawy nie może być usprawiedliwiany prokonstytucyjną wykładnią, której skutkiem byłoby wypaczenie charakteru i skutków terminu materialnoprawnego.

#### BIBLIOGRAFIA

- Adamiak, Barbara. 2022. „Komentarz do art. 57”. W *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Barbara Adamiak, Janusz Borkowski. Warszawa: Legalis.
- Brzezicki, Tomasz. 2021. „Komentarz do art. 24”. W *Świadczenia rodzinne. Komentarz*. Red. Piotr Rączka. LEX/el.
- Chauvin, Tatiana. 2019–2020. *Godność człowieka jako źródło podmiotowości prawnej i granica władzy*. <https://www.edukacjaprawnicza.pl> (dostęp: 9.01.2023).
- Człowiekowska, Joanna. 2011. „Czas w materialnym prawie administracyjnym”. W *Czas w prawie administracyjnym*. Red. Jan Zimmermann. 80–98. Warszawa: Wolters Kluwer.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.).

<sup>11</sup> T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 75 ze zm.

- Gapski, Maciej Paweł. 2014. „Nieuwzględnienie upływu terminu materialnego w prawie administracyjnym”. W *Dobra chronione w prawie administracyjnym*. Red. Zofia Duniewska. 397–412. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kawecka, Anna. 2015. „Komentarz do art. 24”. W *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*. Red. Katarzyna Małysa-Sulińska, Anna Kawecka, Joanna Sapeta, LEX/el.
- Ostapski, Adam. 2018. „Rozumienie zwrotu «od dnia wydania orzeczenia» użytego w art. 24 ust. 2a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Głosa do wyroku WSA z dnia 9 maja 2018 r., IV SA/Wr 155/18”. *Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych* 3: 114–118.
- Podsiadło-Żmuda, Marta. 2020. *Prawo do świadczeń rodzinnych jako publiczne prawo podmiotowe i gwarancje jego ochrony*. <https://rebus.us.edu.pl> (dostęp 10.01.2023).
- Racut, Maciej. 2020. *Data początkowa przysługiwania uprawnienia do świadczenia rodzinnego uzależnionego od niepełnosprawności – początek biegu terminu trzech miesięcy do złożenia wniosku o ustalenie prawa do świadczenia, o którym mowa w art. 24 ust. 2a ustawy*. LEX/el.
- Wincenciak, Mirosław. 2019. *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2230).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 100 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 615 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 75 ze zm.).
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2095 ze zm.).

### Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 października 2007 r., P 28/07, OTK-A, 2007/9/106.
- Uchwała NSA z dnia 30 listopada 2020 r., II OPS 1/20, LEX.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 1298/07, LEX.
- Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2014 r., II GSK 1507/12, LEX.
- Wyrok NSA z dnia 26 października 2016 r., I OSK 1092/16, LEX.
- Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2017 r., I OSK 2143/15, LEX.
- Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2018 r., I OSK 197/18, LEX.
- Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2019 r., I OSK 3587/18, LEX.
- Wyrok NSA z dnia 23 marca 2021 r., I OSK 2679/20, LEX.
- Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2022 r., I OSK 1315/21, LEX.
- Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2022 r., I OSK 948/19, LEX.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 maja 2014 r., IV SA/Po 1113/13, LEX.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 stycznia 2019 r., IV SA/Wr 517/18, LEX.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 października 2020 r., III SA/Kr 418/20, LEX.