



Warszawa,07.2009r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-614647-V-KD/09

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Naczelny Sąd Administracyjny
w Warszawie
Izba Ogólnoadministracyjna

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm) w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych, wnoszę o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego:

Czy dodatek pielęgnacyjny, o którym mowa w art. 75 ustawy z dnia 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2004r., Nr 39, poz. 353 ze zm.) jest świadczeniem, którego stosownie do art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 71, poz. 734 ze zm.) nie wlicza się do dochodu przy ustalaniu dodatku mieszkaniowego?

UZASADNIENIE

Stosownie do treści art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 71, poz. 734 ze zm.) do otrzymania dodatku mieszkaniowego

uprawnione są osoby, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej - ich miesięczny dochód nie może przekraczać określonej w tym przepisie wysokości. W ust. 3 art. 3 zawarta została definicja dochodu, w rozumieniu przepisów ustawy o dodatkach mieszkaniowych - za dochód uważa się wszelkie przychody po odliczeniu kosztów ich uzyskania oraz po odliczeniu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe, określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, chyba że zostały już zaliczone do kosztów uzyskania przychodu. Do dochodu nie wlicza się świadczeń pomocy materialnej dla uczniów, dodatków dla sierot zupełnych, jednorazowych zapomóg z tytułu urodzenia się dziecka, dodatku z tytułu urodzenia dziecka, pomocy w zakresie dożywiania, **zasiłków pielęgnacyjnych**, zasiłków okresowych z pomocy społecznej, jednorazowych świadczeń pieniężnych i świadczeń w naturze z pomocy społecznej, dodatku mieszkaniowego oraz zapomogi pieniężnej, o której mowa w przepisach o zapomocy pieniężnej dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenie przedemerytalne albo zasiłek przedemerytalny w 2007 r.

Treść cytowanego przepisu ulegała wielokrotnie zmianom, jednakże istotna w przedmiotowej sprawie część definicji dochodu, która stanowi, iż „za dochód uważa się wszelkie przychody (...). Do dochodu nie wlicza się (...) zasiłków pielęgnacyjnych.” nie zmieniła się.

Z literalnego brzmienia wskazanego przepisu wynika bez wątpienia, że zasiłek pielęgnacyjny nie jest składnikiem dochodu obliczanego w celu ustalenia prawa do dodatku mieszkaniowego. W praktyce powstał jednak problem, czy do dochodu tego należy wliczać dodatek pielęgnacyjny, który w powszechnym rozumieniu jest świadczeniem spełniającym podobne cele, co zasiłek pielęgnacyjny - oba te świadczenia przyznawane są z powodu niesprawności lub braku zdolności do samodzielnej egzystencji albo ukończenia 75 roku życia, niezależnie od dochodu rodziny.

Zasiłek pielęgnacyjny przyznawany jest na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2006r., Nr 139, poz. 992 ze zm.) w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia osobie niepełnosprawnej opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Zasiłek pielęgnacyjny przysługuje ponadto osobie, która ukończyła 75 lat. Zasiłek pielęgnacyjny przysługuje osobie, która nie ma prawa do emerytury (renty). Jest to świadczenie z zaopatrzenia społecznego o charakterze samodzielnym, finansowanym w formie dotacji celowej z budżetu państwa. Przyznawany jest co do zasady na wniosek uprawnionego w formie decyzji administracyjnej przez prezydenta miasta (wójta, burmistrza) w trybie przepisów k.p.a.

Dodatek pielęgnacyjny przysługuje na podstawie art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2004r., Nr 39, poz. 353 ze zm.) osobie uprawnionej do emerytury lub renty, jeżeli osoba ta została uznana za całkowicie niezdolną do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyła 75 lat życia. Jest to świadczenie przysługujące *ex lege*, po zaistnieniu ustawowych przesłanek wskazanych w tym

przepisie. Dodatek pielęgnacyjny ma charakter roszczenia ubezpieczonego do ZUS, od decyzji w sprawie tego świadczenia przysługuje odwołanie w trybie i na zasadach przewidzianych dla świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Przynależność systemowa powoduje różnice w sposobie podwyższania wysokości tych świadczeń; dodatki pielęgnacyjne podlegają corocznej waloryzacji przy zastosowaniu wskaźnika waloryzacji wraz z emeryturami i rentami; aktualna wysokość dodatku wynosi 173, 10 zł./miesięcznie, tymczasem zasiłki podlegają weryfikacji co 3 lata, z uwzględnieniem wyników badań prognozy wsparcia dochodowego rodzin; aktualna wysokość zasiłku (od 1 września 2006 r.) wynosi 153 zł. Warto w tym miejscu podkreślić, że rządowy projekt zmiany ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (z dnia 19 maja 2009 r.), przewiduje zrównanie wysokości zasiłków i dodatków pielęgnacyjnych na poziomie zasiłku pielęgnacyjnego {art. 2 zmieniający art. 75 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS}.

Wykładnia przepisu art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, z uwagi na podobieństwa pomiędzy wskazanymi świadczeniami, spowodowała rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. W orzeczeniach sądów administracyjnych zarysowały się dwa przeciwstawne poglądy.

Według pierwszego z nich, oba świadczenia - zasiłek pielęgnacyjny i dodatek pielęgnacyjny mają identyczny cel i dlatego z punktu widzenia ich wpływu na ustalenie wysokości dochodu, od którego zależy przyznanie dodatku mieszkaniowego, powinny być traktowane identycznie. Przy interpretacji przepisu art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych nie można zatem poprzestać na literalnym brzmieniu tego przepisu, lecz należy zastosować wykładnię celowościową, która prowadzi do wniosku, że oba te świadczenia nie powinny być wliczane do dochodu, od którego zależy przyznanie dodatku mieszkaniowego. Taki pogląd został wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13.02.2003r. (sygn. I SA 1700/02). W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, iż „analiza przepisów dotyczących zasiłków pielęgnacyjnych oraz przepisów regulujących dodatki pielęgnacyjne w omawianym zakresie (w odniesieniu do osób, które ukończyły 75 lat) wskazuje, że mimo pewnych różnic w nazwie są to świadczenia spełniające identyczną funkcję. To zaś prowadzi do wniosku, że do dochodu stanowiącego podstawę przyznania dodatku mieszkaniowego nie wlicza się tak jak zasiłków pielęgnacyjnych, również i dodatków pielęgnacyjnych, nie ma bowiem żadnego uzasadnienia po temu, aby świadczenia te przy ustalaniu dochodu na potrzeby dodatku mieszkaniowego traktować w odniesieniu do osób, które ukończyły 75 lat życia, odmiennie”. Jednakże pogląd wyrażony w tym wyroku nie był podzielany powszechnie, stąd też do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływało bardzo wiele skarg od osób, którym organ gminy odmówił przyznania dodatku mieszkaniowego z uwagi na wysokość dochodu, do którego wliczono także dodatek pielęgnacyjny. Dlatego Rzecznik Praw Obywatelskich, po nieudanych próbach

doprowadzenia do zmiany treści omawianego przepisu ustawy, skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem Rzecznika regulacja polegająca na wliczaniu dodatku pielęgnacyjnego do dochodu rodziny, na podstawie którego ustalane jest prawo i wysokość dodatku mieszkaniowego, przy jednoczesnym braku wliczenia do powyższego dochodu zasiłku pielęgnacyjnego, stanowi naruszenie konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej. Według Rzecznika Praw Obywatelskich zasiłek pielęgnacyjny i dodatek pielęgnacyjny spełniają podobne cele i brak jest racjonalnego uzasadnienia, by - w sytuacji ustalania prawa do dodatku mieszkaniowego - w sposób odmienny traktować zasiłek pielęgnacyjny i dodatek pielęgnacyjny. Taka sytuacja prowadzi do dyskryminacji przy ubieganiu się o dodatki mieszkaniowe osób pobierających dodatki pielęgnacyjne.

W wyroku z dnia 21.07.2004r. (sygn. akt K. 16/03, OTK-A 2004/7/68) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych jest zgodny z Konstytucją. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny nie podzielił poglądu Rzecznika o zbliżonym charakterze obu omawianych świadczeń. Uznał, że zachodzą pomiędzy nimi zasadnicze różnice w związku z którymi nie można wywieść nakazu traktowania tych świadczeń jednakowo przy ustalaniu dochodu dla ustalenia prawa i wysokości dodatku mieszkaniowego. Przedmiotowe świadczenia wypłacane są na podstawie odrębnych ustaw. Dodatek pielęgnacyjny jest świadczeniem pieniężnym z ubezpieczenia społecznego, które przysługuje osobie uprawnionej do emerytury lub renty, i jest finansowany z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a zasiłek pielęgnacyjny jest świadczeniem z zaopatrzenia społecznego o charakterze samodzielnym, finansowanym w formie dotacji celowej z budżetu państwa. Dodatek pielęgnacyjny jest świadczeniem niejako "wypracowanym" przez osobę, która nabyła prawo do emerytury lub renty, i przysługuje uprawnionemu *ex lege*, po zaistnieniu ustawowych przesłanek (niezdolność do samodzielnej egzystencji albo ukończenie 75 lat). Zasiłek pielęgnacyjny jest zaś przyznawany na wniosek uprawnionego (lub innej upoważnionej osoby), który nie ma ustalonego prawa do emerytury bądź renty. Przesłanką jego uzyskania jest uprzednie orzeczenie o niepełnosprawności (ustalenie niezdolności do samodzielnej egzystencji) lub osiągnięcie wieku 75 lat. Zasiłek pielęgnacyjny przyznaje w formie decyzji organ właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej o to świadczenie. W postępowaniu w sprawie stosuje się przepisy k.p.a., a w przypadku zaskarżenia ostatecznej decyzji do sądu administracyjnego - przepisy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Pozwala to ustawodawcy na traktowanie kwoty dodatku pielęgnacyjnego jako przychodu z tytułu emerytury lub renty, natomiast zasiłku pielęgnacyjnego, niepowiązanego z emeryturą bądź rentą, jako świadczenia podlegającego wyłączeniu z dochodu rodzinnego. Uzasadnia to, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zróżnicowanie obu kategorii uprawnionych przy ustalaniu prawa do dodatku mieszkaniowego.

W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich co do art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych winny być dla ustawodawcy sygnałem do rozważenia zmiany tego przepisu przez rozszerzenie zawartego tam przywileju na dodatki pielęgnacyjne albo - wręcz przeciwnie - przez wyeliminowanie zawartego w nim uprzywilejowania polegającego na niewliczaniu zasiłków pielęgnacyjnych przy ustalaniu dochodu celem ustalenia prawa do dodatku mieszkaniowego.

Z powyższego wynikało, iż Trybunał Konstytucyjny interpretuje aktualne brzmienie art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych w ten sposób, iż zasiłek pielęgnacyjny nie podlega wliczeniu do dochodu, natomiast dodatek pielęgnacyjny takiemu wliczeniu podlega i taką regulację Trybunał Konstytucyjny uznaje za zgodną z powołanymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi.

Powyzsza wykładnia omawianego przepisu nie znalazła jednakże jednolitego odbicia w późniejszym orzecznictwie sądów administracyjnych. W orzeczeniach sądów, wydanych po dacie publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego nadal prezentowany jest pogląd, iż do dochodu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych nie wlicza się zarówno zasiłków pielęgnacyjnych, jak i dodatków pielęgnacyjnych. W wyroku z dnia 19.04.2007r. (sygn. I OSK 744/06) Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że „skoro przyjęto, iż świadczenie w postaci zasiłku pielęgnacyjnego nie podlega wliczeniu do dochodu, stanowiącego podstawę do przyznania dodatku mieszkaniowego, to w odniesieniu do dodatku pielęgnacyjnego, którego cel jest identyczny, brak jest podstaw, aby nie było ono traktowane identycznie”. W uzasadnieniu tego orzeczenia Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że stwierdzenie konstytucyjności omawianego przepisu ustawy o dodatkach mieszkaniowych nie wyłącza możliwości stosowania wykładni celowościowej i systemowej dla ustalenia prawidłowego rozumienia regulacji prawnej. Sąd dokonał analizy prawnej obu świadczeń i doszedł do przekonania, że oba służą one temu samemu celowi, to jest są przeznaczone na pokrywanie przez osoby je otrzymujące wydatków wynikających z niepełnej zdolności fizycznej lub psychicznej do samodzielnej egzystencji. Równoważność tych świadczeń podkreśla w ocenie Sądu art. 16 ust. 6 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który pozbawia zasiłku pielęgnacyjnego osobę uprawnioną do dodatku pielęgnacyjnego.

Powyzsze poglądy zostały podzielone w wyrokach Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Łodzi z dnia 30.01.2008r. (sygn. akt III SA/Łd 592/07) oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3.09.2008r. (sygn. IV SA/Po 2/08), a także w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9.07.2008r. (sygn. I OSK 1277/07, OSP 2009/50). W tym ostatnim wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „zasiłek pielęgnacyjny, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy (...) o dodatkach mieszkaniowych obejmuje zarówno zasiłek pielęgnacyjny wypłacany na podstawie przepisów ustawy (...) o świadczeniach rodzinnych, jak i dodatek pielęgnacyjny, o którym mowa w art. 75 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych” W uzasadnieniu wyroku Naczelny Sad Administracyjny szczegółowo

analizuje podobieństwa i różnice pomiędzy oboma świadczeniami. Wywodzi, że jedyna różnica pomiędzy nimi polega na tym, że jeżeli osoba o znacznym stopniu niepełnosprawności ma uprawnienie do emerytury bądź renty z powodu całkowitej niezdolności do pracy, to z tytułu niezdolności do samodzielnej egzystencji może otrzymać wyłącznie dodatek pielęgnacyjny. Zatem cel i charakter oraz funkcja obu świadczeń są identyczne. W omawianym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny zwraca również uwagę na treść art. 20 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 lipca 1991r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000r., Nr 14, poz. 196), zgodnie z którym oba te świadczenia są wolne od podatku dochodowego. Również przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.) nakazują traktować orzeczenia lekarza orzecznika ZUS o całkowitej niezdolności do pracy oraz o niezdolności do samodzielnej egzystencji na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Wszystko to pozwala sądzić, zdaniem NSA, że używane przez ustawodawcę w różnych aktach prawnych pojęcia „zasiłek pielęgnacyjny” i „dodatek pielęgnacyjny” mogą być traktowane jako synonimy.

Natomiast w wyroku z dnia 27.02.2008r. (sygn. I OSK 194/07) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, odmiennie niż w prezentowanych wyżej orzeczeniach, że „dodatek pielęgnacyjny nie jest świadczeniem, którego nie wlicza się do dochodu przy ustalaniu dodatku mieszkaniowego”. W uzasadnieniu wyroku Sąd stwierdził, że w teorii prawa i orzecznictwie przyjmuje się, że przy wykładni przepisu w pierwszej kolejności należy posługiwać się wykładnią językową. Dla przekroczenia tej granicy i stosowania pozajęzykowej metody wykładni, w tym wykładni funkcjonalnej i celowościowej, która spowoduje odmienne od językowego znaczenie normy prawnej, niezbędne jest uzasadnienie odwołujące się do wartości konstytucyjnej. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Sąd wskazał, że zasada wykładni ustaw z Konstytucją nie może jednakże prowadzić do podważenia jednoznacznego rezultatu wykładni językowej. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że z zawartej w art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych definicji dochodu wynika jednoznacznie, że katalog wyłączeń od dochodu ma charakter zamknięty i dodatek pielęgnacyjny nie mieści się w tym katalogu. Dodatek pielęgnacyjny podlega zatem wliczeniu do dochodu, o którym mowa w tym przepisie. Skoro więc wykładnia językowa tego przepisu daje jednoznaczny wynik, to stosowanie wykładni funkcjonalnej i celowościowej tego przepisu jest nieuzasadnione.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił w powołanym wyroku różnice pomiędzy dodatkiem pielęgnacyjnym i zasiłkiem pielęgnacyjnym. Wskazał, że osoba uprawniona do zasiłku pielęgnacyjnego nie ma prawa do emerytury lub renty i jest w sytuacji znacznie gorszej od osoby otrzymującej dodatek pielęgnacyjny, który jest dodatkiem do emerytury lub renty. Najczęściej osoby otrzymujące zasiłek pielęgnacyjny utrzymują się z zasiłku stałego, którego kwota jest niższa

od emerytury lub renty. Ustawodawca wyłączając zasiłek pielęgnacyjny z dochodu, od którego zależy prawo i wysokość dodatku mieszkaniowego, a włączając do niego dodatek pielęgnacyjny, wyrównał szanse do otrzymania w miarę równych dodatków mieszkaniowych osób najuboższych, otrzymujących świadczenia socjalne z osobami otrzymującymi stałe świadczenie emerytalne bądź rentowe.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich na poparcie zasługuje pierwszy z zaprezentowanych wyżej poglądów, zgodnie z którym zarówno zasiłek pielęgnacyjny, jak i dodatek pielęgnacyjny nie jest wliczany do dochodu, od którego zależy przyznanie dodatku mieszkaniowego. Rozstrzygające znaczenie ma bowiem cel, jakiemu oba te świadczenia służą. Do katalogu podobieństw pomiędzy nimi, zawartego w omówionych wyżej orzeczeniach sądów administracyjnych warto jeszcze dodać, iż w myśl projektowanych przez rząd zmian do ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dodatek pielęgnacyjny przysługiwać ma w wysokości zasiłku pielęgnacyjnego (zmiana do art. 75 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

Zasadnicza rozbieżność w stanowiskach sądów administracyjnych sprowadza się do kwestii, czy w sytuacji, gdy literalne brzmienie przepisu jest jednoznaczne i nie nasuwa wątpliwości, co do rozumienia sensu przepisu, dopuszczalne jest sięganie do wykładni funkcjonalnej i celowościowej w celu dalszego ustalania sensu i treści regulacji. Zdaniem Rzecznika, w sytuacji gdy ustalenie treści przepisu w oparciu o wykładnię językową nie rozwiewa wątpliwości, zwłaszcza zaś co do zgodności regulacji z normami Konstytucji RP, konieczna jest pogłębiona analiza przepisu, także przy użyciu zasad wykładni funkcjonalnej i celowościowej. W przedmiotowej sprawie wątpliwości takie są oczywiste, w sytuacji, gdy cel obu świadczeń jest identyczny, a różnice pomiędzy nimi nie mają znaczenia z punktu widzenia sytuacji faktycznej i prawnej osoby uprawnionej oraz z punktu widzenia celu, jakiemu służy dodatek mieszkaniowy. Jest to świadczenie przyznawane osobom najuboższym które nie są w stanie we własnym zakresie ponosić kosztów utrzymania mieszkania. Zdaniem Rzecznika w tej sytuacji w pełni uprawnione jest stosowanie wszelkich metod wykładni przepisu prawa, tak aby jego treść odpowiadała standardom konstytucyjnym. „Sytuacja swoistego rodzaju 'niedosytu' podmiotu stosującego prawa w zakresie odnoszącym się do ustalenia właściwego znaczenia i sensu normy prawnej dekodowanej z przepisu prawnego na podstawie jego wykładni językowej uzasadnia więc odwołanie się do reguł celowościowych i funkcjonalnych” (Wojciech Kręcisz, glosa do wyroku NSA z 9.07.2008r., OSP 2009/5/50).

Zdaniem Rzecznika, prezentowanej wykładni przepisu art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych nie stoi na przeszkodzie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21.07.2004r. Rzecznik podziela pogląd prezentowany w powołanej wyżej glosie W. Kręcisz, iż wyrok Trybunału, w którym nie stwierdzono niezgodności przepisu z Konstytucją (wyrok

pozytywny) nie wyklucza ponownej kontroli takiego przepisu z punktu widzenia jego konstytucyjności. W orzecznictwie Trybunału utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym rzeczywiste znaczenie przepisów aktu normatywnego ujawnia się dopiero w procesie ich stosowania. Niezależnie od intencji twórców ustawy, organy ją stosujące mogą wydobyć z nich treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga Konstytucja (por. wyrok TK z 12.01.2000r., P 11/98, OTK ZU 2000/1/3, postanowienie TK z 12.02.2009r, sygn. Ts 56/07). Jest w pełni dopuszczalna ponowna ocena przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją określonej normy prawnej w sytuacji, gdy wyrażona w poprzednim orzeczeniu Trybunału pozytywna prognoza nie znajduje wyrazu w rozstrzygnięciach organów stosujących tę regulację (wyrok TK z 2.03.2004r., SK 53/03, OTK ZU 2004/3/16). W tej sytuacji wydaje się, iż zasada powszechnego obowiązywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego nie wyklucza w tym konkretnym zakresie stosowania przez sądy administracyjne wykładni systemowej i celowościowej dla ustalenia prawidłowego rozumienia przepisu art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, który Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodny z Konstytucją RP. Dokonana przez sądy administracyjne wykładnia tego przepisu, korzystna dla zainteresowanych obywateli, ubiegających się o dodatek mieszkaniowy, nie pozostaje w kolizji ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, sformułowanym w wyroku z 21.07.2004r. Bezpośrednim efektem tego wyroku jest bowiem pozostawienie w niezmienionym kształcie w obrocie prawnym art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Natomiast wykładnia norm prawnych zawartych we wskazanym art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych na potrzeby konkretnej sprawy należy do organów administracji publicznej i sądów administracyjnych sprawujących z mocy art. 184 Konstytucji RP kontrolę działalności administracji publicznej. Skoro sądy administracyjne w procesie wykładni omawianego art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych doszły do wniosków, które nie budzą wątpliwości z punktu widzenia standardów konstytucyjnych (a takim wnioskiem jest stwierdzenie, iż zasiłek pielęgnacyjny obejmuje również dodatek pielęgnacyjny), to taką wykładnię należy zaaprobować. Warto w tym miejscu podkreślić, iż w powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny sam sygnalizował konieczność rozważenia przez ustawodawcę zmiany tego przepisu przez rozszerzenie zawartego tam przywileju na dodatki pielęgnacyjne albo - wręcz przeciwnie - przez wyeliminowanie zawartego w nim uprzywilejowania polegającego na niewliczaniu zasiłków pielęgnacyjnych przy ustalaniu dochodu celem ustalenia prawa do dodatku mieszkaniowego. Skoro zatem treść wyroku Trybunału nie zamykała ustawodawcy drogi do równoważnego potraktowania obu tych świadczeń w ustawie o dodatkach mieszkaniowych, to również dopuszczalne było poszukiwanie przez sądy administracyjna takiej wykładni tego przepisu, która pozwala na dokonanie zrównania obu świadczeń.

Z uwagi na to, że stosowanie art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych w przedstawionym zakresie wywołało rozbieżności w orzecznictwie, a problematyka objęta

wnioskiem dotyczy sfery praw obywateli, konieczne stało się skierowanie w niniejszej sprawie przez Rzecznika Praw Obywatelskich pytania prawnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich



Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich