



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 19/14
BAS-WPTK-1443/14

Warszawa, dnia 23 lutego 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	23. 02. 2015
L. uz. L. zat.	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej B K z 4 stycznia 2014 r. (sygn. akt SK 19/14), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w całości, wnoszę o stwierdzenie, że art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi, że w wypadku wniosku o przyznanie zasiłku stałego osobie całkowicie niezdolnej do pracy, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności uzyskanym w wyniku rozpoznania przez sąd rejonowy jej odwołania od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, prawo do zasiłku ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek, **jest niezgodny** z art. 67 ust. 2 w związku z zasadą przyzwoitej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Ponadto, podtrzymuję wniosek o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W dniu 2 czerwca 2014 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: TK, Trybunał) w sprawie skargi konstytucyjnej B K (dalej: skarżąca) z 4 stycznia 2014 r. (sygn. akt SK 19/14).

2. Przedmiotem kontroli jest art. 8 ust. 1, ust. 3-4, art. 36 pkt 1 lit. a, art. 37 ust. 1-2, art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej, u.p.s.).

Kwestionowany art. 8 ust. 1 oraz ust. 3-4 u.p.s. stanowi:

„1. Prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, z zastrzeżeniem art. 40, 41, 53a, 78 [art. 78 uchylony – uwaga własna] i 91, przysługuje:

- 1) osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 461 zł, zwanej dalej „kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej»,
- 2) osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 316 zł, zwanej dalej «kryterium dochodowym na osobę w rodzinie»,
- 3) rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, zwanej dalej «kryterium dochodowym rodziny»

– przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z powodów wymienionych w art. 7 pkt 2-15 lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy społecznej.

[...]

3. Za dochód uważa się sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pomniejszoną o:

- 1) miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych;
- 2) składki na ubezpieczenie zdrowotne określone w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ubezpieczenia społeczne określone w odrębnych przepisach;
- 3) kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób.

4. Do dochodu ustalonego zgodnie z ust. 3 nie wlicza się:

- 1) jednorazowego pieniężnego świadczenia socjalnego;
- 2) zasiłku celowego;
- 3) pomocy materialnej mającej charakter socjalny albo motywacyjny, przyznawanej na podstawie przepisów o systemie oświaty;
- 4) wartości świadczenia w naturze;
- 5) świadczenia przysługującego osobie bezrobotnej na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z tytułu wykonywania prac społecznie użytecznych;
- 6) dochodu z powierzchni użytków rolnych poniżej 1 ha przeliczeniowego”.

Artykuł 36 pkt 1 lit. a u.p.s. przewiduje: „Świadczeniami z pomocy społecznej są:

- 1) świadczenia pieniężne:
 - a) zasiłek stały”.

Z kolei w myśl art. 37 ust. 1-2 u.p.s.:

„1. Zasiłek stały przysługuje:

- 1) pełnoletniej osobie samotnie gospodarującej, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej;
- 2) pełnoletniej osobie pozostającej w rodzinie, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód, jak również dochód na osobę w rodzinie są niższe od kryterium dochodowego na osobę w rodzinie.

2. Zasiłek stały ustala się w wysokości:

- 1) w przypadku osoby samotnie gospodarującej – różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby, z tym że kwota zasiłku nie może być wyższa niż 418 zł miesięcznie;
- 2) w przypadku osoby w rodzinie – różnicy między kryterium dochodowym na osobę w rodzinie a dochodem na osobę w rodzinie”.

Zakwestionowany art. 106 ust. 3 u.p.s. stanowi: „Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej przyznaje się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją. W przypadku gdy uprawnienie do świadczenia nie obejmuje pełnego miesiąca, świadczenie przyznaje się za niepełny miesiąc, a kwotę świadczenia ustala

się, dzieląc pełne kwoty przez liczbę dni kalendarzowych tego miesiąca i mnożąc przez liczbę dni objętych świadczeniem”.

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącej

1. Skarżąca prowadziła gospodarstwo domowe wraz matką, której emerytura stanowiła źródło ich utrzymania. Po śmierci matki sytuacja życiowa skarżącej, będącej w średnim wieku, uległa zmianie, gdyż stała się ona osobą samotnie gospodarującą i niepozostającą w żadnym zatrudnieniu. Dodać należy, że nie posiadała ona żadnego źródła dochodu. W związku z tym, złożyła ona kwietnia 2011 r. wniosek do Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności (dalej: PZOSN) o uznanie jej za osobę z niepełnosprawnością w stopniu znacznym. Postępowanie toczące się przed organami administracji nie wykazało powyższej okoliczności. Ostatecznie Sąd Rejonowy w W wyrokiem z sierpnia 2012 r. stwierdził, że niepełnosprawność B K w stopniu znacznym powstała czerwca 2011 r. (sygn. akt).

2. Skarżąca złożyła października 2012 r. wniosek o przyznanie jej stałego zasiłku z pomocy społecznej. Decyzją z października 2012 r. (nr), wydaną z upoważnienia Prezydenta W , przyznano wnioskodawczyni prawo do zasiłku stałego w wysokości zł począwszy od października 2012 r. (dalej: decyzja organu I instancji). Od tej decyzji, odwołała się ona do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W (dalej: SKO), żądając uchylecia decyzji. Jej zdaniem, organ I instancji powinien był przyznać stały zasiłek od dnia powstania niepełnosprawności, tj. czerwca 2011 r. oraz wysokość tego zasiłku została znacznie zaniżona, ponieważ zamiast zł otrzymała zł. Dnia stycznia 2013 r. SKO wydało rozstrzygnięcie (nr) utrzymujące w mocy decyzję organu I instancji. Decyzja SKO została zaskarżona przez B K do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W (dalej: WSA), który wyrokiem z czerwca 2013 r. (sygn. akt) oddalił skargę.

3. Rozpatrujący sprawę skarżącej sąd przyjął, iż spełniała ona ustawowe wymogi warunkujące przyznanie stałego zasiłku, ponieważ była osobą samotnie prowadzącą gospodarstwo domowe, jej dochody nie przekraczały kryterium dochodowego oraz legitymowała się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności ze wskazaniem niezdolności do pracy (art. 37 w związku z art. 8 ust. 1 u.p.s.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W nie podzielił poglądu skarżącej, w myśl którego stały zasiłek przysługiwał jej od dnia powstania niepełnosprawności tj. od czerwca 2011 r., stwierdzonego wyrokiem Sądu Rejonowego w W z sierpnia 2012 r. Zgodnie bowiem z art. 106 ust. 3 u.p.s. świadczenia pieniężne z pomocy społecznej przyznaje się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, poczynszszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją. W stanie faktycznym sprawy, skarżąca złożyła pełną dokumentację dopiero października 2013 r. Nie istniała zatem prawna możliwość przyznania zasiłku od daty powstania niepełnosprawności.

Wspomniany sąd nie podzielił również argumentacji w kwestii charakteru prawnego zasiłku pielęgnacyjnego. Według skarżącej, zasiłek pielęgnacyjny nie stanowił jej dochodu, a fakt jego pobierania nie powinien wpływać na wysokość wypłacanego zasiłku stałego. Przepis art. 8 ust. 3 i 4 u.p.s. nie pozostawił, zdaniem WSA, wątpliwości, że kwota zasiłku pielęgnacyjnego jest przychodem w rozumieniu tego przepisu, zaś tytuł i źródło jego uzyskania są okolicznościami irrelewantnymi w sprawie.

4. Pełnomocnik skarżącej ustanowiony z urzędu przez WSA wydał opinię o bezzasadności skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Została ona doręczona skarżącej 9 sierpnia 2013 r. W rezultacie, skarżąca nie wniosła skargi kasacyjnej do NSA. Wyrok WSA uprawomocnił się 10 sierpnia 2013 r.

Skarżąca wystąpiła także do Sądu Rejonowego w W o pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi konstytucyjnej (9 sierpnia 2013 r.), który został ustanowiony postanowieniem tego sądu z 16 października 2013 r. Pełnomocnik z urzędu sporządził w imieniu mocodawczynie skargę konstytucyjną.

5. W skardze konstytucyjnej podniesiono, że zaskarżone przepisy są niezgodne z: art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada

sprawiedliwości społecznej), art. 32 ust. 1 (zasada równości), art. 67 ust. 2 (prawo do zabezpieczenia społecznego), art. 69 (obowiązek pomocy osobom niepełnosprawnym) Konstytucji.

6. W opinii skarżącej, art. 36 pkt 1 lit. a i art. 37 ust. 1 w związku z art. 106 ust. 3 u.p.s. „w zakresie, w jakim stanowią, iż świadczenia pieniężne z pomocy społecznej – w tym zasiłek stały – przyznaje się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, poczynwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją, pomimo, że niepełnosprawność oraz trudna sytuacja materialna osoby wnioskującej o przyznanie pomocy świadczeń z 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 oraz niezdolność do pracy nie mogła złożyć skutecznie wniosku wcześniej – które to przepisy naruszają art. 2 w związku z art. 67 ust. 2 i 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wypływające z nich zasady sprawiedliwości społecznej oraz prawa osób niezdolnych do pracy i niepełnosprawnych do pomocy państwa, bowiem sprzecznie z powyższymi zasadami konstytucyjnymi pozbawiają osoby niezdolne do pracy, w tym osoby niepełnosprawne, do świadczeń z pomocy społecznej od daty ustalenia niezdolności do pracy” (skarga, s.8).

7. Artykuł 8 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 oraz art. 37 ust. 2 u.p.s. „w zakresie, w jakim stanowi, iż zasiłek pielęgnacyjny jest dochodem osoby wnioskującej o świadczenia z zakresu pomocy społecznej, który jest uwzględniany przy ustalaniu prawa do świadczeń z pomocy społecznej i o którego wysokość jest pomniejszany zasiłek stały wypłacany przez pomoc społeczną – które to przepisy naruszają art. 2 w związku z art. 32 ust. 1, 67 ust. 2 i 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wypływające z nich zasady sprawiedliwości społecznej oraz prawa osób niepełnosprawnych do pomocy państwa, bowiem sprzecznie z powyższymi zasadami konstytucyjnymi umniejszają świadczenia z pomocy społecznej mające służyć zaspokojeniu podstawowych potrzeb osób niezdolnych do pracy, w tym osób niepełnosprawnych” (skarga, s.2).

W opinii skarżącej, „regulacja prawna dotycząca ustalania kryterium dochodu osoby wnioskującej o świadczenia z pomocy społecznej, jak i sposobu wyliczania wysokości przyznanych świadczeń, a w tym braku wymienienia w art. 8 ust. 4 zasiłku

pielęgnacyjnego, narusza zasady równego traktowania obywateli wobec prawa i równego traktowania obywateli przez organy władzy publicznej jak również zasady rzetelnej legislacji wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawa, bowiem katalog dochodów wyłączonych spod zaliczenia przy obliczeniu wysokości zasiłku stałego różnicuje osoby uzyskujące podobne świadczenia o podobnym celu, dla którego zostały przyznane. Sama tylko cykliczność dochodu – jednorazowa, czy też stała nie może stanowić jedyne kryterium uzasadniającego wyłączenie spod tego katalogu zasiłku pielęgnacyjnego, tym bardziej, że dochody wymienione w ust. 3 art. 8 ustawy o pomocy społecznej mają różny charakter, nie tylko jednorazowy. Taka regulacja narusza również pośrednio zasady wynikające z art. 67 ust. 2 i 69 Konstytucji – prawa do pomocy w trudnych sytuacjach życiowych, jakimi jest prawo do zabezpieczenia społecznego w razie pozostawania bez pracy nie z własnej woli i braku innych środków utrzymania jak również prawa osób niepełnosprawnych do pomocy państwa” (skarga, s. 7).

8. Zarządzeniem sędziego TK z 4 lutego 2014 r. skarżąca została wezwana do wyjaśnienia, w jaki sposób zaskarżone przepisy naruszają jej konstytucyjne prawa i wolności. Pismem z 17 lutego 2014 r. skarżąca wskazała, że przywołane przepisy ustawy o pomocy społecznej naruszyły jej prawa podmiotowe wynikające z art. 2, art. 67 ust. 2 i art. 69 Konstytucji. Według skarżącej, „Przyznanie zasiłku regulują dwa odrębne postępowania: przed organami orzekającymi o stopniu niepełnosprawności, które reguluje ustawa o rehabilitacji i rozporządzenie w sprawie orzekania o niepełnosprawności oraz przed organami uprawnionymi do przyznania tego świadczenia, które reguluje ustawa o pomocy społecznej. Ustawa o pomocy społecznej określa przesłanki materialnoprawne otrzymania zasiłku stałego, a ich spełnienie daje podstawę do otrzymania świadczenia mającego charakter świadczenia obowiązkowego. Z punktu widzenia celu wykreowanego przez ustawodawcę mechanizmu, tj. uzyskania zasiłku stałego, istniejąca regulacja przedstawia się jako niespójna, nielogiczna w zakresie relacji: data lub okres powstania znacznej niepełnosprawności a data przyznania zasiłku stałego [...]. W sytuacji, gdy długotrwałość postępowania o stwierdzenie niepełnosprawności wynika z wadliwości ustalania niepełnosprawności, co wydłuża postępowanie administracyjne o kolejne postępowania odwoławcze, przyczyną nielogiczności i apragmatyczności funkcjonalnego powiązania procedury 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) – a to uprawnienie materialnoprawne pozostaje pod ochroną art. 69 Konstytucji. Przez fakt, iż osoba niepełnosprawna jest osobą bez pracy nie z własnej woli i osobą nie mającą innych środków utrzymania winna również uzyskiwać świadczenia zmierzające do zapewnienia jej odpowiedniego zabezpieczenia społecznego” (pismo skarżącej z 14 lutego 2014 r., s. 1 i 3).

III. Analiza formalna

1. Na wstępie należy przypomnieć, iż skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Charakteryzuje się wysokim stopniem formalizmu, a więc jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia licznych przesłanek wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji i z art. 46-47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK).

W myśl art. 46 ust. 1 ustawy o TK, skargę konstytucyjną wnosi się do Trybunału po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w terminie trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego rozstrzygnięcia. „Przez wyczerpanie drogi prawnej należy – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – rozumieć skorzystanie ze wszystkich środków prawnych przysługujących w toku instancji i umożliwiających merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy”. W konsekwencji tego, skarga jest niedopuszczalna od rozstrzygnięć, które stały się prawomocne lub ostateczne tylko dlatego, że skarżący nie wyczerpał przewidzianej drogi prawnej w postępowaniu sądowym (zob. postanowienie TK z 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; por. postanowienie TK z 4 sierpnia 1998 r., sygn. akt Ts 55/98).

„Należy podkreślić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym skargi konstytucyjnej wielokrotnie podkreślano, że w sprawach, w których problem niedozwolonej ingerencji w konstytucyjne prawa lub wolności wiąże skarżący z wydaniem decyzji administracyjnej, wymóg o którym mowa w art. 46 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym spełniony zostaje wraz z uzyskaniem prawomocnego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wydanie takiego

wyroku nadaje tym samym przymiot ostateczności rozstrzygnięciu, z którym wiąże skarżący swoje zarzuty. Skorzystanie ze skargi do sądu administracyjnego stanowi jedną z wielu konsekwencji subsydiarnego charakteru skargi konstytucyjnej, jako środka nadzwyczajnego, który nie może stanowić dowolnego substytutu wobec kognicji sądowej w zakresie ochrony konstytucyjnych wolności i praw” (postanowienie TK z 11 lutego 2004 r., sygn. akt Ts 171/03; por. postanowienia TK z: 16 lipca 2013 r., sygn. akt Ts 260/12; 22 października 2014 r., sygn. akt Ts 162/142). Innymi słowy, „ostateczne orzeczenie, które stało się podstawą do wystąpienia ze skargą konstytucyjną, musi formalnie kończyć zasadniczy etap weryfikacji prawidłowości rozstrzygnięcia sądu I instancji” (postanowienie TK z 16 lipca 2013 r., sygn. akt Ts 260/12).

2. W analizowanej sprawie konieczne jest rozważenie, czy skarżąca wyczerpała drogę prawną. W tym celu należy uwzględnić całokształt unormowań określających przebieg danego postępowania, a w szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu.

3. Wyrokiem WSA z czerwca 2013 r. oddalono skargę B K na decyzję SKO. Wyrok wraz z uzasadnieniem został jej doręczony lipca 2013 r. Następnie lipca 2013 r. zwróciła się ona do WSA o przyznanie pomocy prawnej i ustanowienie pełnomocnika do sporządzenia skargi kasacyjnej. Z kolei postanowieniem z lipca 2013 r. sąd przyznał jej prawo do pomocy w żądanym zakresie. Pełnomocnik z urzędu sporządził opinię o bezzasadności skargi kasacyjnej, doręczoną skarżącej 9 sierpnia 2013 r. W sprawie nie złożono skargi kasacyjnej do NSA. W związku z tym wyrok WSA stał się prawomocny z upływem terminu do wniesienia tego środka zaskarżenia.

Zasadnicze znaczenie dla formalnej oceny rozpoznawanej skargi konstytucyjnej ma to, że skarżąca, po otrzymaniu opinii pełnomocnika o bezzasadności skargi, zrezygnowała z dalszych, możliwych działań zmierzających do zaskarżenia wyroku WSA. Zaniechanie to należy ocenić jako niespełnienie

przesłanki wynikającej z art. 46 ustawy o TK. Na rzecz takiego stanowiska przemawiają następujące okoliczności.

Podstawowym celem postępowania sądowo-administracyjnego jest kontrola legalności działań administracji publicznej, a konkretnie eliminacja błędnych rozstrzygnięć organów administracji. Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowo-administracyjnym ma charakter zwyczajnego środka zaskarżenia nieprawomocnych orzeczeń wojewódzkiego sądu administracyjnego (tak m.in. J. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 442). Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem II instancji, weryfikującym prawidłowość orzeczeń wydanych w I instancji. Przyjmuje się więc, że skarga kasacyjna, „choć nie można jej utożsamiać z apelacją w postępowaniu przed sądami powszechnymi, realizuje przewidzianą w Konstytucji zasadę dwuinstancyjności postępowania i – jako taka – powinna być pod tym kątem efektywnie ukształtowana” (wyrok TK z 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11). Z drugiej jednak strony, skarga kasacyjna jest środkiem sformalizowanym i w związku z tym objętym przymusem adwokacko-radcowskim. Obowiązek sporządzenia jej przez profesjonalnego pełnomocnika przeciwdziała składaniu skarg z wadami formalnymi. Przymus wyklucza więc możliwość sporządzenia skargi kasacyjnej przez stronę postępowania (chyba że sama jest profesjonalistą), która została w ten sposób pozbawiona tzw. zdolności postulacyjnej.

Strona postępowania pozbawiona zdolności postulacyjnej ma prawo do pomocy prawnej. Zgodnie z art. 243 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.: dalej: p.p.s.a.) „Prawo pomocy może być przyznane stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych”. Prawo pomocy obejmuje między innymi ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Sąd wydaje postanowienie o ustanowieniu adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w ramach prawa pomocy, co jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa (art. 244 § 2 p.p.s.a.). Następnie sąd zwraca się o wyznaczenie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego do właściwej okręgowej rady adwokackiej, rady okręgowej izby radców prawnych, Krajowej Rady Doradców Podatkowych lub Krajowej Rady Rzeczników Patentowych (art. 253 p.p.s.a.). Nadto, jeśli strona we wniosku wskazała

konkretnego pełnomocnika z urzędu, właściwy samorząd zawodowy, w miarę możliwości i w porozumieniu ze wskazanym adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym, wyznacza adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego wskazanego przez stronę (art. 244 § 3 p.p.s.a.).

Ustanowienie przez sąd pełnomocnika z urzędu jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa. W nauce prawa podnosi się, że „z chwilą uprawomocnienia się postanowienia o przyznaniu prawa pomocy w tym zakresie nawiązuje się stosunek pełnomocnictwa o charakterze blankietowym. Jego dopełnieniem jest wyznaczenie konkretnego pełnomocnika przez właściwy organ samorządu zawodowego” (J. Tarno, *op. cit.*). W konsekwencji, pełnomocnik wyznaczony w ramach pomocy prawnej nie przedkłada do akt sprawy dokumentu pełnomocnictwa. Na podstawie powyższego należy stwierdzić, iż ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika wymaga podjęcia kolejno następujących czynności: wydania przez wojewódzki sąd administracyjny postanowienia o przyznaniu pomocy, zwrócenia się przez sąd do samorządu zawodowego o wskazanie pełnomocnika, wyznaczenia konkretnego pełnomocnika przez samorząd zawodowy.

Tak wyznaczony pełnomocnik ma obowiązek działać na rzecz i w interesie mocodawcy. Niemniej, nie ma on prawnego obowiązku dokonania czynności procesowej. Może więc odmówić sporządzenia skargi kasacyjnej, jeżeli jest ona, według jego wiedzy, niedopuszczalna lub oczywiście bezzasadna. Sporządzenie opinii o bezzasadności skargi kasacyjnej należy uznać za wykonanie obowiązku pomocy prawnej, przyznanej w danej sprawie postanowieniem sądu. W powyższej sytuacji, strona nie może skutecznie domagać się od sądu wyznaczenia kolejnego pełnomocnika z urzędu. „Zgłoszenie przez stronę wniosku zawierającego żądanie ustanowienia w ramach prawa pomocy kolejnego adwokata (radcy prawnego) z tego powodu, że poprzedni odmówił sporządzenia skargi kasacyjnej, powinno skutkować wydaniem postanowienia o umorzeniu postępowania w tej kwestii, ponieważ sprawa prawa pomocy została już rozstrzygnięta, a więc kolejny wniosek jest bezprzedmiotowy (art. 161 § 1 pkt 3 w zw. z art. 166 p.p.s.a.). Zmiana prawomocnego postanowienia w tym zakresie jest możliwa tylko w przypadku zmiany okoliczności sprawy (art. 165)” (J. Tarno, *op. cit.*).

Jakkolwiek wniosek o przyznanie przez sąd nowego pełnomocnika z urzędu jest niedopuszczalny, to skądinąd nie pozbawia strony możliwości jego zmiany przez

samorząd zawodowy. „Jeżeli pomimo ustanowienia pełnomocnika z urzędu stronie nie odpowiada sposób, w jaki jest reprezentowana, to powinna swoje zastrzeżenie zgłosić odpowiednio uprawnionym organom korporacji zawodowych, a nie sądowi, gdyż nie może on wydać ponownego rozstrzygnięcia o przyznaniu prawa pomocy w postaci innego pełnomocnika” (postanowienia NSA z: 29 sierpnia 2008 r., sygn. akt I OZ 625/08; 15 maja 2011 r., sygn. akt I OZ 340/11). Nie ma żadnych przeszkód prawnych, aby samorząd zawodowy wyznaczył na wniosek strony innego pełnomocnika z urzędu.

Odnosząc te uwagi do stanu faktycznego sprawy, należy stwierdzić, iż WSA nie mógł na nowo wyznaczyć pełnomocnika z urzędu, bowiem prawo pomocy w tym zakresie zostało przez skarżącą skonsumowane. Ustanowiony w sprawie pełnomocnik miał prawo podejmować wszelkie czynności, które uznał za uzasadnione, w tym także wydać opinię o bezzasadności skargi kasacyjnej. Jeśli wydanie wzmiankowanej opinii prowadziło do utraty przez stronę zaufania do profesjonalnego pełnomocnika, powinna była wystąpić do organu samorządu zawodowego o ustalenie nowego adwokata. Na pełnomocniku z urzędu ciążył obowiązek poinformowania strony o skutkach procesowych opinii o bezzasadności skargi kasacyjnej, w tym o braku wyczerpania drogi prawnej w sytuacji dochodzenia przez skarżącą naruszonych praw konstytucyjnych w postępowaniu przed TK. Z istoty „zastępstwa procesowego wypełnianego przez profesjonalnego pełnomocnika wynika uprawnione założenie, że pełnomocnik ten będzie działał fachowo, zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą oraz należytą starannością” (zob. np. postanowienie TK z 13 kwietnia 2010 r., sygn. akt Ts 221/09). Od profesjonalnych pełnomocników oczekuje się spełnienia wysokich standardów zawodowych, w tym także znajomości przesłanek formalnych skargi konstytucyjnej.

Ponadto, opinia o bezzasadności nie może być rozumiana jako ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i wolnościach [Na kanwie opinii o bezzasadności skargi konstytucyjnej, TK sformułował pogląd, że „Jednocześnie – wbrew twierdzeniom skarżącego – sporządzenie przez pełnomocnika z urzędu opinii o braku podstaw do wniesienia 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. Oczywiście bezzasadne jest więc twierdzenie skarżącego, że sporządzona przez pełnomocnika z urzędu opinia o braku podstaw do wniesienia skargi stanowi ostateczne rozstrzygnięcie

o możliwości jej złożenia podejmowane przez pełnomocnika, który nie ma do tego uprawnień. Odmowa przygotowania skargi przez pełnomocnika nie może być bowiem utożsamiana z orzekaniem o dopuszczalności tego środka podejmowanym przez Trybunał w toku rozpoznawania wniesionej skargi” – postanowienie TK z 8 października 2014 r., sygn. akt Ts 209/14]. Wyraża ona jedynie ocenę profesjonalnego pełnomocnika co do stanu faktycznego i prawnego sprawy. Jej wydanie nie może również, jeśli strona nie podziela konkluzji opinii, skutkować zamknięciem drogi sądowej do dochodzenia praw w postępowaniu II instancyjnym. W przeciwnym razie, dwuinstancyjność postępowania sądowego oraz prawo do odwołania się od orzeczeń wydanych w pierwszej instancji stałoby się iluzoryczne. Opinia natomiast pełnomocnika o bezzasadności skargi kasacyjnej przekształciłaby się w instrument weryfikacji orzeczeń wydanych w I instancji. W związku z tym jeszcze raz należy podkreślić, że strona niezadowolona z efektów pracy pełnomocnika z urzędu i niepodzielająca jego opinii może wystąpić do właściwego samorządu zawodowego o jego zmianę lub zwrócić się do pełnomocnika z wyboru. W razie ewentualnego uchybienia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w takiej sytuacji strona może skutecznie wnosić o przywrócenie tego terminu (postanowienie NSA z: 6 listopada 2014 r., sygn. akt I FZ 405/14; 22 października 2014 r., sygn. akt II FZ 1492/14).

W sytuacji procesowej skarżącej, która nie żądała zmiany pełnomocnika, należy przyjąć, że wszelkie czynności dokonane przez adwokata z urzędu w granicach umocowania pociągają za sobą skutki bezpośrednio dla reprezentowanego (art. 95 § 2 k.c.). W rezultacie, „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 NSA z 17 maja 2010 r., sygn. akt I OZ 356/10).

Na podstawie powyższego należy uznać, że skarżąca przed wniesieniem skargi konstytucyjnej nie wykorzystwała przysługujących jej środków proceduralnych w celu doprowadzenia do rozstrzygnięcia sprawy prawomocnym wyrokiem NSA. Nie wnioskując o zmianę pełnomocnika z urzędu, zgodziła się z treścią opinii o bezzasadności skargi kasacyjnej. Zamiast żądania wyznaczenia nowego pełnomocnika w celu sporządzenia skargi kasacyjnej, w dniu doręczenia jej opinii

skarżąca złożyła do Sądu Rejonowego w W wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi konstytucyjnej. W takim stanie rzeczy, wyrok WSA stał się prawomocny.

Sejm jeszcze raz pragnie podkreślić, iż opinia o bezzasadności skargi kasacyjnej wyraża jedynie stanowisko pełnomocnika i nie może być rozumiana jako ostateczne rozstrzygnięcie o prawa i wolnościach. Ponadto, jej wydanie nie może zamykać stronie prawa do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd II instancji. W praktyce więc strony postępowania sądowo-administracyjnego, które nie podzielają treści opinii, zwracają się do właściwych samorządów zawodowych o zmianę pełnomocnika z urzędu, zaś sądy administracyjne w takiej sytuacji przywracają terminy do wniesienia skargi kasacyjnej.

4. Reasumując, skarżąca nie uzyskała wyroku sądu II instancji, mimo że było to proceduralnie możliwe, a więc nie można mówić o ostatecznym orzeczeniu w sprawie. Zdaniem Sejmu, sytuację taką trzeba ocenić jako niewyczerpanie drogi sądowej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Wobec tego postępowanie w niniejszej sprawie powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. W przypadku, jeśli TK nie podzieli przedstawionych wyżej zapatrywań Sejmu i uzna, że w sprawie został spełniony wymóg wyczerpania drogi prawnej, Sejm jest zobowiązany zwrócić uwagę na inne problemy natury formalnej, wpływające na dopuszczalność rozpoznawania zarzutów niekonstytucyjności.

6. Skarżąca podnosi niezgodność art. 36 pkt 1 lit. a i art. 37 ust. 1 w związku z art. 106 ust. 3 u.p.s. z art. 2 w związku z art. 67 ust. 2 i art. 69 Konstytucji. Zaskarżony art. 36 pkt 1 lit. a u.p.s. ustala, że zasiłek stały jest formą pomocy społecznej, zaś art. 37 ust. 1 u.p.s. normuje przesłanki nabycia prawa do zasiłku stałego. Z kolei art. 106 ust. 3 u.p.s. dotyczy daty przyznania i wypłaty świadczenia z pomocy społecznej. Skarżąca ubiegała się o udzielenie pomocy społecznej w postaci zasiłku stałego (art. 36 pkt 1 lit. a u.p.s.), spełniła warunki ustawowe do jego nabycia (art. 37 ust. 1 pkt 1 u.p.s.), zasiłek został jej przyznany na podstawie decyzji, a następnie wypłacony za okres miesiąca, w którym wniosek wpłynął

(art. 106 ust. 3 u.p.s.). Z treści *petitum* skargi ani też z jej uzasadnienia, jak również z pisma z 17 lutego 2014 r. nie wynika, by skarżąca kwestionowała istotę pomocy społecznej wypłacanej w formie zasiłku stałego oraz przesłanki nabycia prawa do świadczenia. Zarzut niekonstytucyjności wiąże natomiast z datą, od której organ przyznał i wypłacił jej zasiłek. Tak sprecyzowany zakres kontroli pozostaje w związku z treściami normatywnymi zawartymi w art. 106 ust. 3 u.p.s. W tym kontekście, przyjęty w *petitum* sposób ujęcia przedmiotu kontroli, tj. art. 36 pkt 1 lit. a oraz art. 37 ust. 1 w związku z art. 106 ust. 3 u.p.s. jest nieprawidłowy. Przedmiotem skargi konstytucyjnej, jako formy zainicjowania konkretnej kontroli konstytucyjności prawa, mogą być tylko takie przepisy, które – po pierwsze – stanowią normatywną podstawę wydanego w sprawie skarżącego ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, po drugie – których treść normatywna stanowi przyczynę naruszenia określonych w Konstytucji wolności lub praw przysługujących skarżącemu (zob. postanowienie TK z 2 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 11/10). Z powyższego wynika więc konieczność skorygowania przedmiotu kontroli i objęcia nią wyłącznie art. 106 ust. 3 u.p.s. Dostrzegając potrzebę zmodyfikowania sposobu ujęcia przedmiotu kontroli w analizowanej sprawie, Sejm dał temu wyraz w odpowiednim sformułowaniu *petitum* niniejszego stanowiska (wzorowanym na sentencji wyroku TK z 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07).

7. Jako wzorzec kontroli, skarżąca przywołała art. 2 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”). Należy więc przypomnieć, że w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną wzorcem kontroli nie mogą być normy ogólne, określające zasady ustrojowe ani normy adresowane do ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że możliwość przywoływania art. 2 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli jest bardzo ograniczona w postępowaniu inicjowanym skargą. Przepis ten może być wzorcem samoistnym tylko w sytuacji, gdy jest on źródłem takiego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte w innym postanowieniu Konstytucji (zob. postanowienie TK z 23 stycznia 2002 r., sygn. akt Ts 105/00). Ponadto, dopuszcza się art. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli, ale w celu wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym postanowieniu konstytucyjnym. W takim przypadku art. 2 Konstytucji pełni funkcję subsydiarnego wzorca i występuje

w powiązaniu z innym postanowieniem konstytucyjnym, który jest źródłem praw podmiotowych (postanowienie TK z 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt Ts 165/07). W związku z tym możliwość powołania art. 2 Konstytucji jako podstawy skargi konstytucyjnej trzeba traktować jako wyjątkową i subsydiarną.

Ze skargi konstytucyjnej i pisma procesowego z 17 lutego 2014 r. wynika, iż skarżąca odwołuje się do zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji, tj. zasady sprawiedliwości społecznej i zasady przyzwoitej legislacji. W przypadku zasady sprawiedliwości społecznej stwierdza, że zaskarżona regulacja: „narusza prawa podmiotowe wynikające z zasady sprawiedliwości społecznej”, która ma być źródłem praw podmiotowych skarżącej takich jak „ochrony słabszych ekonomicznie jednostek i grup ludności wyrażające się w istnieniu odpowiednio usług socjalnych świadczonych przez państwo i różne wspólnoty samorządowe” (pismo z 17 lutego 2014 r., s. 1). Ponadto, skarżąca przywołuje zasadę sprawiedliwości jak normę prawą o szczególnym znaczeniu, kształtującą charakter państwa: „zasada sprawiedliwości społecznej w powiązaniu z ideą państwa prawnego są w Konstytucji odpowiednikiem koncepcji socjalnego państwa prawnego. Osoba niepełnosprawna jako osoba niepotrafiąca przezwyciężyć trudnej sytuacji życiowej, wymaga szczególnej opieki” (pismo z 17 lutego 2014 r., s. 3). Na tej podstawie można zasadnie twierdzić, iż to – wymienione przez skarżącą prawo – mieści się w powołanym jako samodzielny wzorzec kontroli art. 67 ust. 2 Konstytucji, zaś zasada sprawiedliwości społecznej, wynikająca z art. 2 Konstytucji, nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli. Mając powyższe na uwadze, postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji, jako źródłem zasady sprawiedliwości społecznej i prawa do zaopatrzenia społecznego osób pozostających bez pracy, powinno zostać **umorzone** – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

8. Nie można tracić z pola widzenia okoliczności, że pismem z 14 lutego 2014 r. skarżąca, uzasadniając niekonstytucyjność art. 106 ust. 3 u.p.s., podnosi, iż: „Osoba niepełnosprawna [...] pozostaje pod ochroną regulacji zawartych [...] w art. 67 ust. 2 [...] Konstytucji” (pismo z 17 lutego 2014 r., s. 2). „Przepisy artykuł 67 ust. 2 i 69 Konstytucji zawierają stwierdzenie istnienia obowiązków władzy publicznej do wykreowania stosownych mechanizmów legislacyjnych w celu osiągnięcia celów dla których zostały uchwalone. We wskazanych powyżej realiach sprawy mechanizm

przyznania świadczenia z pomocy społecznej zawodzi w efektywnym osiągnięciu celu, jakim jest pomoc osobie niepełnosprawnej bez zatrudnienia w sytuacji, której nie potrafi samodzielnie przezwyciężyć, by zapewnić jej godną egzystencję. Przyznanie zasiłku regulują dwa odrębne postępowania: przed organami orzekającymi o stopniu niepełnosprawności, które reguluje ustawa o rehabilitacji i rozporządzenie w sprawie orzekania o niepełnosprawności oraz przed organami uprawnionymi do przyznania tego świadczenia, które reguluje ustawa o pomocy społecznej”. Nadto, „Z punktu widzenia celu wykreowanego przez ustawodawcę mechanizmu, tj. uzyskania zasiłku stałego, istniejąca regulacja przedstawia się niespójna, nielogiczna w zakresie relacji: data lub okres powstania znacznej niepełnosprawności a data przyznania zasiłku stałego” (pismo z 17 lutego 2014 r., s. 2 i 3). W związku z tym należy stwierdzić, iż skarżąca przywołuje zasadę przyzwoitej legislacji jako związkowy wzorzec kontroli i upatruje jej naruszenie w ustawowej redystrybucji prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek pozostawania bez pracy. A zatem wspomniana zasada pozostaje w związku z naruszeniem praw podmiotowych, których źródłem jest art. 67 ust. 2 Konstytucji. Mając na uwadze zasadę *falsa demonstratio non nocet* należało dokonać modyfikacji wzorców kontroli, czemu Sejm dał wyraz w *petitum* stanowiska.

9. Artykuł 69 Konstytucji („Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej”) powołany został jako samodzielny wzorzec kontroli (zob. *petitum* pisma z 17 lutego 2014 r.). W opinii Sejmu, nie można art. 69 Konstytucji traktować jako właściwego wzorca kontroli w ramach skargi konstytucyjnej. Analizowane postanowienie Konstytucji jest normą programową, wyznaczającą ustawodawcy obowiązek tworzenia rozwiązań zapewniających efektywne wspieranie osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego. Nie wynikają jednak z niego bezpośrednio żadne prawa podmiotowe (zob. postanowienie TK z 25 listopada 2009 r., sygn. akt SK 30/07; wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11). Obowiązki państwa określone w tym przepisie, w myśl art. 81 Konstytucji, mogą być dochodzone tylko w granicach określonych w ustawie. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że art. 69 Konstytucji odsyła do ustawy zarówno w kwestii przedmiotu regulacji, jak i poziomemu zaspokojeniu potrzeb osób niepełnosprawnych. W tym sensie nie dokonuje on „konstytucjonalizacji

określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania” i należy odczytywać go „jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych”, który „musi zapewniać efektywne osiągnięcie celu” (zob. m.in. wyrok TK z 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07).

Z tego względu postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 69 Konstytucji powinno zostać **umorzone** – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

10. Z *petitum* skargi konstytucyjnej wynika, iż art. 8 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 oraz art. 37 ust. 2 u.p.s. naruszają „art. 2 w związku z art. 32 ust. 1, 67 ust. 2 i 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wypływające z nich zasady sprawiedliwości społecznej oraz prawa osób niepełnosprawnych do pomocy państwa, bowiem sprzecznie z powyższymi zasadami konstytucyjnymi umniejszają świadczenia z pomocy społecznej mające służyć zaspokojeniu podstawowych potrzeb osób niezdolnych do pracy, w tym osób niepełnosprawnych” (skarga, s. 2). Z kolei z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, iż niezgodność z art. 2 Konstytucji jest wiązana z „naruszeniem zasady równego traktowania obywateli wobec prawa i równego traktowania obywateli przez organy władzy publicznej jak również zasady rzetelnej legislacji wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawa, bowiem katalog dochodów wyłączonych spod zaliczenia przy obliczeniu wysokości zasiłku stałego różnicuje osoby uzyskujące podobne świadczenia o podobnym celu, dla którego zostały przyznane” (skarga, s. 7). Powyższa regulacja narusza, ale tylko „pośrednio zasady wynikające z art. 67 ust. 2 i 69 Konstytucji – prawa do pomocy w trudnych sytuacjach życiowych, jakimi jest prawo do zabezpieczenia społecznego w razie pozostawania bez pracy nie z własnej woli i braku innych środków utrzymania jak również prawa osób niepełnosprawnych do pomocy państwa” (skarga, s. 7).

Jak już wspomniano, zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 4 lutego 2014 r. skarżąca została wezwana do uzupełnienia braku formalnego polegającego na wyjaśnieniu, w jaki sposób art. 8 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 oraz art. 37 ust. 2 u.p.s. naruszają jej konstytucyjne prawa i wolności. W piśmie z 17 lutego 2014 r. stwierdziła, że zaskarżone przepisy prowadzą do naruszenia praw podmiotowych wynikających z art. 2, art. 67 ust. 2 i art. 69 Konstytucji. Zdaniem skarżącej

„Przyznanie prawa do zasiłku stałego wymaga spełnienia kryterium dochodowego wskazanego w art. 8 ust. 1 w zw. z art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej, natomiast art. 8 ust. 4 cytowanej ustawy określa wyłączenia świadczeń, które nie są wliczane do dochodu określonego w ust. 3 art. 8 ustawy o pomocy społecznej. Regulacje te naruszają zasady demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, prawa obywatelskie do zabezpieczenia społecznego osób pozostających bez pracy nie z własnej woli i nie mających innych środków utrzymania oraz prawa osób niepełnosprawnych do pomocy państwa w zabezpieczeniu egzystencji, bowiem faworyzują przy przyznawaniu świadczeń z pomocy społecznej osoby uzyskujące inne środki pomocowe wymienione w art. 8 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. To skutkuje nierównym traktowaniem przez prawo osób niepełnosprawnych znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, a uzyskujących podobnego typu świadczenia. Świadczenia z art. 8 ust. 3 nie są odliczane przy wyliczaniu wysokości zasiłku stałego przyznawanego osobom niepełnosprawnym, choć mogą mieć one podobny charakter co zasiłek pielęgnacyjny [...]. Wobec czego różne procedury dotyczące świadczeń z pomocy społecznej o charakterze stałym i wyrównania ich wypłaty od chwili ustalenia daty stopnia niepełnosprawności, rodzą dodatkowe wątpliwości co do zastosowania zasad równości wobec prawa w demokratycznym państwie prawa przy przyznawaniu świadczeń z pomocy, tym bardziej gdy wymagania do ich uzyskania są zbliżone i są głównie zależne od uzyskania orzeczenia o niepełnosprawności”.

W opinii Sejmu, mimo prób czynionych przez skarżącą, nie sposób w niniejszej sprawie doszukać się wskazania, w jaki sposób zaskarżone przepisy naruszają jej konstytucyjne prawa i wolności. Skarżąca po raz kolejny odwołuje się do zasad państwa prawnego, obowiązków państwa w zakresie pomocy osobom niepełnosprawnym, zasady równości. Przytoczone przez skarżącą argumenty koncentrują się na obowiązku państwa niesienia pomocy osobom z niepełnosprawnością znajdującym się w ciężkiej sytuacji życiowej. Źródłem tych obowiązków jest art. 69 Konstytucji, z którego nie można wyprowadzić ani praw podmiotowych, ani też konkretnych świadczeń i ich wysokości na rzecz osób z niepełnosprawnością („prawa osób niepełnosprawnych do pomocy państwa”, „nierówne traktowanie przez prawo osób niepełnosprawnych znajdujących się w trudnej sytuacji”, „zapewnienia opieki i pomocy innej osoby” – pismo z 17 lutego

2014 r., s. 4). A to oznacza, że przepis ten nie może być przywołany jako samodzielny wzorzec kontroli w sprawach inicjowanych skargą.

Z kolei przywołany art. 67 ust. 2 Konstytucji zapewnia prawo do zabezpieczenia społecznego obywatelom pozostającym bez pracy nie z własnej woli i dodatkowo nieposiadającym środków utrzymania. Na wstępie Sejm pragnie zauważyć, że w dotychczas rozpatrzonych przez Trybunał Konstytucyjny sprawach, w których skarżący dochodzili naruszonego prawa do zabezpieczenia społecznego, jako wzorzec kontroli zazwyczaj przywoływany był art. 67 ust. 1 Konstytucji. Artykuł 67 ust. 2 Konstytucji, również zapewniający prawo do zabezpieczenia społecznego, był konstytucyjnym wzorcem w sprawach dotyczących: zasiłku okresowego z pomocy społecznej (zob. wyrok TK z 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 15/01); funduszu pomocy postpenitencjarnej (wyrok TK z 13 grudnia 2004 r., sygn. akt K 20/04), zaś w sprawie dotyczącej świadczenia przedemerytalnego Trybunał stwierdził nieadekwatność art. 67 ust. 2 Konstytucji, uznając go za normę programową (wyrok TK z 18 września 2006 r., sygn. akt 15/05). W wyroku z 25 czerwca 2013 r., sygn. akt P 11/12, odnoszącym się do renty socjalnej, TK rozważał, czy w sprawie adekwatnym wzorcem kontroli powinien być art. 67 ust. 1, czy też art. 67 ust. 2 Konstytucji. Przyjął wówczas, że: „Nie jest także bez znaczenia, czy renta socjalna mieści się w zakresie pomocy społecznej, czy w zakresie ubezpieczenia społecznego, jeśli się zważy na charakter, funkcje i znaczenie różnego typu ryzyka socjalnego zgodnie z ust. 1 (choroba, inwalidztwo, osiągnięcie wieku emerytalnego), które ściślej są powiązane z ubezpieczeniem społecznym niż z pomocą społeczną, i ust. 2 (pozostawanie bez pracy nie z własnej woli i brak środków utrzymania), które z kolei wiąże się silniej z pomocą społeczną niż z ubezpieczeniem społecznym”. W niniejszej sprawie, skarżącą jest osobą niepełnosprawną, a więc dotkniętą „inwalidztwem”, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Niemniej jednak przepis ten, choć taktuje o zabezpieczeniu społecznym osób niezdolnych do pracy, nie ma zastosowania w stanie faktycznym sprawy, bowiem orzeczona wobec skarżącej niepełnosprawność nie pozostaje w związku z zatrudnieniem i nie można twierdzić, iż po stronie skarżącej wystąpiło ryzyko ubezpieczeniowe, skoro skarżąca nie podlegała ubezpieczeniu. Nie ma więc prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, a jedyną formą zabezpieczania społecznego, jaką została objęta, pozostaje pomoc społeczna. Z tą formą

zabezpieczenia ściślej związany jest art. 67 ust. 2 Konstytucji, przywołany w sprawie jako wzorzec kontroli.

Skarżąca jednak nie wykazała, w jaki sposób art. 8 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 oraz art. 37 ust. 2 u.p.s. naruszają uprawnienie gwarantowane art. 67 ust. 2 Konstytucji. Nie może mieć znaczenia dla sprawy wywód o charakterze hipotetycznym. Za taki należy uznać argument, w myśl którego zaskarżone przepisy „[...] faworyzują przy przyznawaniu świadczeń z pomocy społecznej osoby uzyskujące inne środki pomocowe wymienione w art. 8 ust. 3 [oraz ust. 4 u.s.p. – uwaga własna] ustawy o pomocy społecznej. To skutkuje nierównym traktowaniem przez prawo osób niepełnosprawnych znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, a uzyskujących podobnego typu świadczenia. Świadczenia z art. 8 ust. 3 nie są odliczane przy wyliczaniu wysokości zasiłku stałego przyznawanego osobom niepełnosprawnym, choć mogą mieć one podobny charakter co zasiłek pielęgnacyjny”. Skarżąca nie twierdzi, że świadczenia, o których mowa w art. 8 ust. 4 u.p.s., są podobne, ale że mogą być podobne do zasiłku pielęgnacyjnego z tej racji, że „wymagania do ich uzyskania są zbliżone i są głównie zależne od uzyskania niepełnosprawności” (pismo z 17 lutego 2014 r., s. 4). Są to raczej argumenty wskazujące na możliwość naruszenia np. art. 69 lub art. 67 ust. 1 Konstytucji, niż naruszenie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek pozostawania bez pracy nie ze swojej woli. Relewantny dla sprawy powinien być pogląd TK, w myśl którego wniosek podmiotu inicjującego postępowanie, który ogranicza się tylko i wyłącznie do wyrażenia przekonania o niekonstytucyjności bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał (wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04).

W takim stanie rzeczy, mając na uwadze obowiązek wskazania, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone oraz obowiązek uzasadnienia skargi, a więc opatrzenia zarzutu niekonstytucyjności szczegółową i precyzyjną jurydyczną argumentacją (zob. np. postanowienia TK z: 17 listopada 2011 r., sygn. akt Ts 40/11 oraz 2 lutego 2012 r., sygn. akt Ts 93/11), należy przyjąć, że skarżąca nie spełniła wymagań, o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK.

Sejm jeszcze raz pragnie podkreślić, że zarzuty zawarte w skardze oraz argumenty na ich poparcie mają swoją wagę i wartość, jednak forma skargi konstytucyjnej wiąże się z uzasadnieniem naruszenia konstytucyjnych praw lub

wolności. W związku z tym wymaga się przedstawienia argumentów skierowanych na ochronę konstytucyjnego statusu jednostki w państwie, nie zaś ochronę zasad konstytucyjnych lub realizację norm programowych.

Na podstawie powyższego, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie badania zgodności art. 8 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 oraz art. 37 ust. 2 u.p.s. na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

11. W związku z powyższym, Sejm uważa, że wymagający rozpatrzenia co do meritum problem konstytucyjny w niniejszej sprawie sprowadza się do pytania, czy art. 106 ust. 3 u.p.s. jest zgodny z art. 67 ust. 2 w związku zasadą przyzwoitej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

III. Wzorce konstytucyjne

1. Elementem demokratycznego państwa prawnego jest zasada poprawnej legislacji (zob. m.in. wyroki TK z: 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 21 lutego 2006 r., sygn. akt K 1/05). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, w myśl którego państwo prawne oparte jest na nakazie przestrzegania zasad poprawnej legislacji, na które składają się dyrektywy: pewności i bezpieczeństwa prawnego, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ponadto, na prawodawcy ciąży obowiązek tworzenia prawa w sposób precyzyjny i jasny, zrozumiały dla ich adresatów. Od ustawodawcy oczekuje się stanowienia norm nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznanych praw (zob. wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09; por. wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02).

TK podkreśla również, że „poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą będzie więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszna), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi

przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji”(wyrok TK z 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07).

2. Artykuł 67 ust. 2 Konstytucji stanowi: „Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa”. W orzecznictwie TK obecny jest pogląd, że normy konstytucyjne gwarantujące prawa socjalne, których realizację ustrojodawca powierza ustawodawcy zwykłemu, mogą stanowić punkt odniesienia dla skargi konstytucyjnej (zob. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 20 listopada 2006 r., sygn. akt SK 66/06; 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 15/01). Niemniej jednak art. 67 ust. 2 Konstytucji pozostawia ustawodawcy swobodę określenia zakresu i formy zabezpieczenia społecznego. Ma to istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności kwestionowanych rozwiązań prawnych. Z art. 67 ust. 2 Konstytucji nie wynika także obowiązek maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń.

Trybunał Konstytucyjny ustalając treść art. 67 ust. 1 Konstytucji stwierdził, że z przepisu tego „nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia” (wyrok TK z 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01). „Spostrzeżenie to odnosi się niewątpliwie także do prawa zabezpieczenia społecznego, o którym stanowi art. 67 ust. 2 Konstytucji, a zatem powstającego w sytuacji, gdy obywatel pozostaje bez pracy nie z własnej woli” (wyrok TK z 20 listopada 2006 r., sygn. akt SK 66/06). „Art. 67 ma w poważnym stopniu znaczenie odsyłające, bo «zakres i formy zabezpieczenia społecznego» określić ma ustawa” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III*, Warszawa 2003, komentarz do art. 67, s. 5).

IV. Analiza materialna

1. W sprawie zawisłej przed TK spór konstytucyjny koncentruje się wokół prawidłowości wyznaczenia przez ustawodawcę daty nabycia prawa do zasiłku

stałego. Konieczne jest więc ustalenie charakteru prawnego zasiłku, celu tego świadczenia oraz trybu postępowania w sprawie jego przyznania.

2. Stały zasiłek przysługuje pełnoletniej osobie samotnie gospodarującej, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub pełnoletniej osobie pozostającej w rodzinie, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód, jak również dochód na osobę w rodzinie są niższe od kryterium dochodowego na osobę w rodzinie (art. 37 ust. 1 u.p.s.). Całkowita niezdolność do pracy oznacza całkowitą 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 (art. 6 pkt 1 u.p.s.). Stały zasiłek jest świadczeniem przyznawanym osobom niezdolnym do pracy lub osobom z niepełnosprawnością pozbawionym środków utrzymania. Jego celem jest zapewnienie bieżącej egzystencji (wyrok WSA w Krakowie z 22 czerwca 2011 r., sygn. akt III SA/Kr 1236/2010). „Zasiłek ma charakter publicznego prawa podmiotowego, a zatem przysługuje osobie spełniającej wymogi do jego otrzymania, a osoba ta ma roszczenie o jego przyznanie” (S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym (e-Book Google)*, Wolters Kluwer 2008, s. 190). Jest on świadczeniem finansowym ze środków publicznych, wypłacanym przez gminę jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

Całkowitą niezdolność do pracy ustala się w odrębnym postępowaniu, które toczy się przed lekarzem orzecznikiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Z kolei niepełnosprawność stwierdzają powiatowe zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności (dalej: powiatowe zespoły, p.z.). Powiatowe zespoły orzekają na wniosek osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego albo, za ich zgodą, na wniosek ośrodka pomocy społecznej. W sprawie zawisłej przed TK, skarżąca złożyła wniosek o ustalenie stopnia niepełnosprawności do p.z. Od rozstrzygnięcia powiatowego zespołu, który nie stwierdził niepełnosprawności w stopniu znacznym, wniosła odwołanie do wojewódzkiego zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności (w.z.). Również i ten organ nie podzielił stanowiska skarżącej.

W konsekwencji, zaskarżyła orzeczenie w.z. do Sądu Rejonowego w W , który wyrokiem z sierpnia 2012 r. ustalił znaczny stopień niepełnosprawności od czerwca 2011 r.

Świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego (art. 102 ust. 1 u.p.s.). Pomoc społeczna może być jednak udzielana z urzędu (art. 102 ust. 2 u.p.s.). Postępowanie w przedmiocie świadczeń z pomocy społecznej jest postępowaniem administracyjnym. W sprawach nieuregulowanych w u.p.s. stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Kończy się wydaniem przez organ odpowiedniej decyzji administracyjnej (art. 106 ust. 1 u.s.p.). W analizowanej sprawie istotna jest okoliczność, że „Organy przyznające świadczenia z pomocy społecznej nie mają uprawnień by, na użytek prowadzonych postępowań dokonywać – w oparciu o materiał dowodowy zgromadzony w ubezpieczeniowej sprawie sądowej – własnych ustaleń dotyczących np. daty powstania określonego stopnia niepełnosprawności u osoby ubiegającej się o zasiłek” (wyrok NSA z 30 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 2457/11) lub kierować na specjalistyczne badania do powiatowych zespołów.

Postępowanie w sprawie przyznania prawa do stałego zasiłku toczy się przed wójtem. Zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy. Upoważnienie może być także udzielone innej osobie na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej.

Przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej (art. 106 ust. 1 u.p.s.). Podstawą zaś wydania decyzji jest „wniosek wraz z wymaganą dokumentacją”. Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej przyznaje się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek (art. 106 ust. 3 u.p.s.). Decyzja w przedmiocie przyznania zasiłku stałego nie ma więc charakteru deklaratoryjnego, nie poświadcza określonego skutku prawnego, który powstał z mocy prawa. Akty deklaratoryjne nie określają momentu powstania nowej sytuacji prawnej, lecz nawiązują do innego faktu, zdarzenia lub okoliczności już zaistniałych i łączą z nimi uprawnienia lub

obowiązki podmiotu. Prawo do przedmiotowego świadczenia, w świetle art. 106 ust. 3 u.p.s., nie powstaje z chwilą spełnienia się wszystkich ustawowych przesłanek, ale z chwilą wydania decyzji. Analizowana decyzja ma charakter konstytutywny, kształtujący uprawnienia podmiotu przez sam fakt jej wydania (wyrok NSA z 17 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 982/13). Prawo do świadczenia powstaje wraz z jego przyznaniem, określonym i ukształtowanym w decyzji. W tej sytuacji brak jakichkolwiek podstaw prawnych do przyznania tego prawa z chwilą spełnienia przez wnioskodawcę ustawowych przesłanek, zaś dla daty powstania uprawnienia decydujące znaczenie ma dzień złożenia wniosku o świadczenie.

Taki stan rzeczy powoduje, iż „Zasiłek stały, o którym mowa w art. 36 pkt 1 lit. a i art. 37 ustawy o pomocy społecznej jest świadczeniem wypłacanym okresowo (miesięcznie), a jednym z jego celów, mając na uwadze przepisy tej ustawy i Konstytucji RP, jest zapewnienie osobie niepełnosprawnej, niezdolnej do pracy, bieżącej egzystencji. Celem tego w zakresie początkowego terminu przyznania i wypłacania zasiłku stałego nie spełnia w istocie art. 106 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej w sytuacji przedłużającego się postępowania w sprawie o ustalenie stopnia niepełnosprawności” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 29 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 559/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 14 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Po 620/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 22 czerwca 2011 r., sygn. akt III SA/Kr 1236/10).

Na podstawie powyższego należy stwierdzić, iż: po pierwsze, zasiłek stały jest świadczeniem z pomocy społecznej, którego celem jest zabezpieczenie egzystencji osoby niezdolnej do pracy (niepełnosprawnej). Po drugie, zasiłek stały przyznaje się na mocy decyzji administracyjnej o charakterze konstytutywnym ze skutkiem *ex nunc*. Po trzecie, brak jest podstaw prawnych do przyznania tego prawa z chwilą spełnienia przez wnioskodawcę ustawowych przesłanek. Skutkiem takiego stanu rzeczy jest brak środków na zabezpieczenie podstawowych potrzeb życiowych osób z niepełnosprawnością w okresie pomiędzy datą powstania (ustalenia) niepełnosprawności a złożeniem wniosku o świadczenie z pomocy społecznej. Po czwarte, sekwencyjność postępowań powoduje, że w jednej rodzajowo i przedmiotowo sprawie, polegającej na nabyciu prawa do zasiłku stałego, prowadzone są dwa postępowania przed różnymi organami. Pierwsze z nich zmierza

do ustalenia podstawowej przesłanki nabycia prawa, tj. znacznej niepełnosprawności, zaś drugie, do stwierdzenia prawa do zasiłku.

3. Na temat sekwencyjności postępowań w sprawie ustalenia prawa do zasiłku pielęgnacyjnego wypowiedział się TK w wyroku z 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07. Powstało wówczas pytanie, czy miarodajna dla nabycia świadczenia jest data powstania niepełnosprawności, stwierdzona decyzją właściwego organu i stanowiąca warunek wystąpienia o przyznanie zasiłku, czy też data złożenia wniosku o zasiłek, tj. początek miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, a więc wraz z niezbędnymi załącznikami. Tezy powyższego wyroku rysują się następująco:

W pierwszej kolejności TK zauważył, że „Mechanizm przyznawania świadczeń rodzinnych, w tym zasiłku pielęgnacyjnego, obejmuje dwa etapy: urzędowe potwierdzenie istnienia stanu faktycznego uzasadniającego uprawnienie do zasiłku (stadium pierwsze) i przyznanie zasiłku (stadium drugie)”. W stadium pierwszym następuje orzeczenie niepełnosprawności, stopnia niepełnosprawności i wskazanie daty jej powstania. W myśl regulacji, wobec której zgłoszono zastrzeżenia, data ta jest bez znaczenia dla nabycia prawa od świadczenia socjalnego, bowiem decydujące znaczenia ma moment złożenia prawidłowo wypełnionego wniosku o przyznanie zasiłku, ze wszystkimi niezbędnymi dokumentami, do których należy także orzeczenie o niepełnosprawności.

Trybunał podkreślił, iż ryzyko wystąpienia błędów w stadium pierwszym postępowania o nabycie prawa do świadczenia powoduje oddalenie w czasie wypłatę świadczenia. W rezultacie, „ryzyko opieszałości i błędności wydawanych decyzji o istnieniu stopnia niepełnosprawności (złe funkcjonowanie aparatu administracyjnego) jest przerzucone na ubiegającego się o taki zasiłek, jako że postępowanie w sprawie niepełnosprawności nie jest powiązane z postępowaniem w sprawie świadczenia”. Sekwencyjność postępowań rzutuje, w opinii TK, na negatywną ocenę kwestionowanej regulacji. Powoduje ona, że zasiłek pielęgnacyjny nie spełnia efektywnie swojego celu, tj. świadczenia niwelującego skutki niepełnosprawności. Tym samym tryb przyznania spornego świadczenia został uznany przez TK za niezgodny z art. 2 (zasada przyzwoitej legislacji) w związku z art. 69 Konstytucji.

4. Na kanwie wyroku, jaki zapadł w sprawie o sygn. akt P 28/07, Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie sygnalizacyjne z 7 listopada 2007 r., sygn. akt S 5/07. W postanowieniu tym, TK zauważył, że: „W polskim systemie prawnym uprawnienie do uzyskania różnego rodzaju świadczeń i zasiłków uzyskuje się w trakcie dwóch postępowań. Pierwsze zmierza do stwierdzenia w wiążący sposób istnienia przesłanki uzyskania świadczenia (zasiłku), np. niezdolności do pracy lub określonego upośledzenia czy choroby. W tym stadium następuje wskazanie daty pojawienia się niezdolności, upośledzenia czy choroby. Stadium drugie obejmuje postępowanie «wymiarowe» – o przyznanie zasiłku, renty czy świadczenia w określonej wysokości. Obowiązujące przepisy przewidują, że w tym stadium następuje też określenie daty, od której przyznaje się rentę, zasiłek lub świadczenie. Nie jest to data wystąpienia okoliczności uprawniającej do świadczenia, zasiłku czy renty (co ustala się w pierwszym stadium, w odrębnym postępowaniu), lecz data nawiązująca do daty złożenia kompletu dokumentów niezbędnych w postępowaniu wymiarowym”. Zdaniem TK, nie jest konstytucyjnie dopuszczalne, aby wobec osób w tego rodzaju sytuacji ustawa zwykła (w sprawie o sygn. akt P 28/07 ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.), normując sekwencję dwóch postępowań (stwierdzającego przesłanki i wymierzającego świadczenie) przesuwając w czasie początek wymiaru świadczenia, pozostawiając lukę nieobjętą świadczeniem, między datą stwierdzenia uprawnień i datą wymiaru.

5. Sekwencyjność postępowania w procedurze przyznawania zasiłku pielęgnacyjnego powróciła na wokandę TK. Tym razem dotyczyła ona „wznowienia wypłaty świadczenia” po upływie okresu na jaki został przyznany. Trybunał Konstytucyjny po raz kolejny negatywnie ocenił istniejący mechanizm, stwierdzając, iż „Przy powyższym unormowaniu przedłużające się postępowanie w przedmiocie niepełnosprawności spowodowane czy to opieszałością prowadzącego je organu, czy to wadliwością rozstrzygnięcia organu pierwszoinstancyjnego skutkuje ponoszeniem przez osobę ubiegającą się o świadczenie konsekwencji takiego stanu rzeczy w postaci ustalenia późniejszego początkowego terminu prawa do zasiłku pielęgnacyjnego.” Także w tym wypadku Trybunał uznał „za słuszną i aktualną dla rozpatrywanej sprawy argumentację zawartą w wyroku Trybunału w sprawie o sygn. P 28/07” (wyrok TK z 15 listopada 2010 r., sygn. akt P 32/09).

6. Konfrontując powyższe ustalenia z zarzutami skarżącej należy zauważyć, że decydujące znaczenia dla oceny zaskarżonych przepisów ma treść art. 106 ust. 3 u.p.s., który nie czyni, zdaniem Sejmu, zadość konstytucyjnemu prawu do pomocy społecznej. W sprawie o nabycie prawa do zasiłku stałego prowadzone są dwa odrębne postępowania. Pierwsze, toczące się przed p.z. (powołanym przez starostę) ma na celu ustalenie niepełnosprawności jako przesłanki *sine qua non* przyznania prawa do świadczenia. W jego wyniku orzeka się niepełnosprawność (bądź stwierdza jej brak), stopień niepełnosprawności i datę jej powstania. W drugim postępowaniu (toczącym się przed wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta) przyznaje się prawo do zasiłku stałego, na podstawie decyzji o charakterze konstytutywnym ze skutkiem *ex nunc*. Sekwencyjność postępowań powoduje, że stały zasiłek nie spełnia efektywnie swojego celu, polegającego na zabezpieczeniu bieżącej egzystencji osób z niepełnosprawnością. Z jednej strony, w okresie pomiędzy ustaleniem niepełnosprawności a wnioskiem o przyznanie świadczenia, osoba niepełnosprawna pozbawiona jest środków do życia. Z drugiej strony, dwutorowość i sekwencyjność stanowić może dla osób niepełnosprawnych (szczególnie niepełnosprawnych intelektualnie) nadmierną przeszkodę w zdobyciu świadczenia zabezpieczającego ich niezbędne potrzeby. Tym samym przez błędny mechanizm legislacyjny nastąpiła nieuzasadniona ingerencja w konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego.

A zatem, w ocenie Sejmu należy uznać, że art. 106 ust. 3 u.p.s. w zakresie, w jakim stanowi, że w wypadku wniosku o przyznanie zasiłku stałego osobie całkowicie niezdolnej do pracy, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności uzyskany w wyniku rozpoznania przez sąd rejonowy jej odwołania od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, prawo do zasiłku ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek, **jest niezgodny** z art. 67 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Radosław Sikorski