



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 27/13

BAS-WPTK-1786/13

Warszawa, dnia 29 października 2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	30. 10. 2013
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 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 wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 czerwca 2013 r. (sygn. akt K 27/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548) w zakresie, w jakim dotyczy osób otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne na podstawie przepisów dotychczasowych, które nie spełniają warunków nabycia prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego i świadczenia pielęgnacyjnego, obowiązujących od dnia wejścia w życie tej ustawy, **jest niezgodny** z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji;

2) art. 11 ust. 3 ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim dotyczy decyzji o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wydanych wobec osób, które nie spełniają warunków nabycia prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego i świadczenia pielęgnacyjnego, obowiązujących od dnia wejścia w życie tej ustawy, **jest niezgodny** z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. Przedmiotem kontroli Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca albo RPO) uczynił art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1548; dalej: ustawa zmieniająca). Zgodnie z ustępem pierwszym art. 11 ustawy zmieniającej: „Osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów dotychczasowych zachowują prawo do tego świadczenia w dotychczasowej wysokości do dnia 30 czerwca 2013 r., jeżeli spełniają warunki określone w przepisach dotychczasowych”.

Natomiast brzmienie art. 11 ust. 3 ustawy zmieniającej jest następujące: „Wydane na podstawie przepisów dotychczasowych decyzje o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wygasają z mocy prawa po upływie terminu, o którym mowa w ust. 1”.

Zakwestionowana regulacja została zamieszczona w ustawie zmieniającej, która znowelizowała ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.; dalej u.ś.r.) i ma charakter przepisu przejściowego. Kontekst normatywny przepisów poddanych ocenie Trybunału Konstytucyjnego zostanie omówiony w części poświęconej analizie zgodności.

2. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, na skutek wprowadzonych zmian w u.ś.r. odnoszących się do katalogu przesłanek warunkujących nabywanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, doszło do ingerencji w prawa nabyte w drodze decyzji administracyjnej, a także naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (wniosek, s. 7).

Argumentując naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji), Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, iż w konsekwencji przyjęcia art. 11 ust. 3 ustawy zmieniającej, ustawodawca odebrał „znacznej grupie osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego prawo do tego świadczenia, otrzymywanego dotychczas na podstawie decyzji administracyjnej na czas nieokreślony na podstawie art. 17 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych” (wniosek, s. 8).

Jak dowodzi wnioskodawca, zastosowana przez ustawodawcę w art. 11 ust. 3 ustawy zmieniającej konstrukcja wygaśnięcia *ex lege* decyzji przyznających uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego stanowi swoistą „pułapkę” dla świadczeniobiorców, którzy w zaufaniu do państwa i tworzonego przezeń prawa podjęli „ważne decyzje życiowe i rodzinne dotyczące przerwania zatrudnienia lub nie podejmowania zatrudnienia z powodu opieki nad niepełnosprawnym, wymagającym osobistej i bezpośredniej pielęgnacji, polegającej na systematycznym współdziałaniu w postępowaniu leczniczym, rehabilitacyjnym oraz edukacyjnym. Osoby takie miały zatem prawo oczekiwać ciągłości przyznanego decyzją administracyjną świadczenia” (wniosek, s. 9).

3. Mając świadomość, że zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada praw nabytych nie mają charakteru absolutnego, Rzecznik, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wywiódł, że: „nie można przyjąć, że w niniejszej sprawie wystąpiły okoliczności uzasadniające naruszenie praw nabytych z mocy decyzji administracyjnych” (wniosek, s. 8).

Jednocześnie należy zauważyć, że RPO nie kwestionuje – w świetle konieczności skierowania środków budżetowych do adresatów rzeczywiście sprawujących opiekę nad bliskimi osobami niepełnosprawnymi i wymagających takiego wsparcia – dopuszczalności zmiany przez ustawodawcę warunków przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego. W opinii Rzecznika, nowe przesłanki nabywania świadczenia pielęgnacyjnego nie powinny jednak dotyczyć osób, które miały ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów u.ś.r. (wniosek, s. 9).

4. Przed przystąpieniem do oceny merytorycznej zaskarżonej regulacji, zdaniem Sejmu, konieczne jest precyzyjne wyznaczenie zakresu kontroli i w związku z tym należy stwierdzić co następuje. Pomimo tego, że w *petitum* wniosku art. 11 ust. 1 i 3 ustawy zmieniającej zakwestionowano w całości, to jednak z uzasadnienia tego pisma procesowego wynika, iż zakwestionowana regulacja nie budzi wątpliwości konstytucyjnych RPO *in extenso*. Rzecznik, przedstawiając uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności, w dwojaki sposób określa grupę osób, których prawa naruszają zakwestionowane przepisy. Są to: „osoby dotychczas otrzymujące świadczenie” (wniosek, s. 7) oraz „osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego otrzymywanego na podstawie decyzji administracyjnej” (wniosek, s. 8, zob. także

wywód RPO na s. 9-13). Podstawowym zarzutem, jak wynika z powyższej rekonstrukcji wniosku, jest więc niekonstytucyjne ukształtowanie pozycji prawnej osób, które legitymowały się stosowną decyzją administracyjną i pobierały świadczenie pielęgnacyjne, jednakże na skutek ingerencji ustawodawcy zostały pozbawione świadczenia pielęgnacyjnego. W rzeczywistości RPO sformułował zatem zarzut niezgodności z Konstytucją jedynie w zakresie, w jakim powołana regulacja stanowi podstawę wygaśnięcia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego oraz decyzji o jego przyznaniu opiekunom osób niepełnosprawnych innych niż osoby, których niepełnosprawność powstała nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia. Wnioskodawca wyraźnie wskazuje, że występuje w ochronie praw nabytych osób pozbawionych prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i jednocześnie nie nabywających prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego (por. wniosek, s. 2, 8-11, 13). Sytuacja prawna osób, które legitymowały się stosowną decyzją administracyjną oraz pobierały świadczenie pielęgnacyjne, jest uregulowana przede wszystkim w art. 11 ust. 3 ustawy zmieniającej. Na podstawie tego przepisu wydane decyzje przyznające prawo wygasają z mocy prawa po 30 czerwca 2013 r. Natomiast art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej odnosi się do dwóch grup podmiotów: osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego i posiadających decyzję przyznającą to świadczenie, oraz osób, które spełniały kryteria nabycia świadczenia (a zatem były do niego uprawnione), lecz nie legitymowały się odpowiednią decyzją przyznającą świadczenie. Rzecznik nie przedstawia żadnej argumentacji związanej z regulacją art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej odnoszącą się do podmiotów jedynie uprawnionych, lecz nie posiadających decyzji przyznającej świadczenie.

Ze względu na treść pisma inicjującego postępowanie, ocena konstytucyjności a w konsekwencji także wyrok TK w niniejszej sprawie, może odnosić się (przybierając postać zakresową) jedynie do zakwestionowanego zakresu normatywnego przepisu wskazanego we wniosku RPO jako przedmiot kontroli (por. wyrok TK z 5 lipca 2011 r., sygn. akt P 14/10). We wskazanych wyżej ramach będą się także mieścić dalsze wywody Sejmu.

II. Wzorce konstytucyjne

1. Rzecznik Praw Obywatelskich przywołuje w charakterze wzorca art. 2 Konstytucji, w myśl którego: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym

państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że zasada ta ma charakter zasady ustrojowej, której adresatami są przede wszystkim wszystkie organy władzy publicznej, ponieważ zasada ta funkcjonalnie odnosi się nie tylko do stanowienia, ale i do stosowania prawa.

W obliczu bogactwa zasad pochodnych wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji szczególnie cenna jest wskazówka doktryny w odniesieniu do określenia wzorca kontroli uruchomionej przed Trybunałem Konstytucyjnym: „Samo powołanie przepisu konstytucji (procesowo konieczne) nie precyzuje tego wzorca, gdy natomiast każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o zgodności lub niezgodności kontrolowanego aktu normatywnego musi opierać się na tym wyraźnym określeniu owego wzorca, aby mógł on stanowić przydatny miernik (kryterium) oceny” (Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 180).

Rzecznik Praw Obywatelskich powołuje, jako wzorce kontroli w poddanym Trybunałowi pod rozwagę przypadku, zasady: zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz praw nabytych wywodzone z art. 2 Konstytucji.

2. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nazywana jest także zasadą lojalności państwa wobec obywateli (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 34 i wskazane tam orzecznictwo).

Jak stwierdza Trybunał: „Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole jego cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne – umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich i jej działania mogą za sobą pociągnąć” (wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01 i 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04).

Treść omawianej zasady można zdaniem doktryny „zredukować do zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, słowem – stworzenia organom państwowym możliwości

i zachęty nadużywania władzy względem obywateli” (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 34, por. także wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00).

W literaturze podkreśla się, że w demokratycznym państwie prawa rozstrzygnięcia organów państwa, w tym także rozstrzygnięcia prawodawcy, nie mogą być zaskakujące i nieprzewidywalne. Powinny być one trwałe, stwarzające stan pewności prawa. Porządek prawny państwa prawnego powinien być stabilny (por. S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 75).

3. Zasada ochrony zaufania nie wyklucza jednak zmian w systemie prawnym. Jednostka musi bowiem liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może uzasadniać zmiany obowiązującego prawa, a nawet niezwłoczne wprowadzenie w życie nowych regulacji prawnych. Dlatego też, badając zgodność aktów normatywnych z wymienioną zasadą, należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione, wzięwszy pod uwagę treść wcześniejszych regulacji oraz specyfikę dziedziny życia, do której regulacje te się odnoszą (por. wyroki TK z: 28 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 3/99; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K. 27/00).

4. Ustalając treść zasady ochrony praw nabytych, Trybunał Konstytucyjny wywiódł, że zakazuje ona arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym (por. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 30 października 2007 r., sygn. akt P 28/06).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że ochrona praw nabytych nie oznacza ich nienaruszalności (por. wyroki TK z: 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Nie ma ona bowiem charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Z wypowiedzi polskiego sądu konstytucyjnego wynika, że odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada lub wartość konstytucyjna (por. m.in. wyroki TK z: 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98; 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego określone zostały warunki, od których uzależniona jest pozytywna ocena regulacji ograniczającej prawa nabyte. „Zmiana sytuacji prawnej jest dopuszczalna, jeśli:

1) wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych,

2) nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,

3) wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także

4) prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji” (wyrok TK z 26 lutego 2013 r., sygn. akt K 15/10).

5. Z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa ma charakter bardziej ogólnej od zasady ochrony praw nabytych. Zakresem jej zastosowania objęte są sytuacje, w których regulacja prawna stanowi podstawę do planowania przyszłych działań jednostki. Natomiast wyprowadzana z ochrony zaufania zasada ochrony praw nabytych obejmuje tylko takie wypadki, w których dana regulacja prawna jest źródłem powstania bądź praw podmiotowych, bądź ekspektatyw tych praw. Ochrona praw nabytych stanowi jeden z elementów składowych zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W wyroku z 16 czerwca 2003 r. (sygn. akt K 52/02) Trybunał wskazał, że „[n]aruszenie zasady ochrony praw nabytych jest jednocześnie naruszeniem nakazu ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa, natomiast nie każde naruszenie tej drugiej zasady polega na ingerencji w sferę praw nabytych. W obu przypadkach istota ochrony jest jednak identyczna” (por. także wyroki TK z: 30 października 2007 r., sygn. akt P 28/06; 26 lutego 2013 r., sygn. akt K 15/10).

III. Analiza zgodności

1. Przed przystąpieniem do analizy merytorycznej zarzutów wnioskodawcy, w pierwszej kolejności należy wskazać kontekst normatywny kwestionowanych przepisów.

Poddana kontroli konstytucyjności regulacja zamieszczona została w ustawie zmieniającej, której celem była „racjonalizacja zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.) poprzez dostosowanie rozwiązań systemowych do potrzeb społecznych związanych z polityką rodzinną i możliwości finansowych państwa” (druk sejmowy nr 724/VII kad.).

Przywołane w projekcie ustawy zmieniającej „dostosowanie” sprowadziło się do wygaszenia wszystkich decyzji ustalających prawo do świadczenia pielęgnacyjnego *ex lege* z dniem 1 lipca 2013 r. (art. 11 ust. 3 ustawy zmieniającej) i do przemodelowania przesłanek nabycia tego świadczenia, w konsekwencji czego doszło do znacznego ograniczenia kręgu podmiotów do niego uprawnionych.

2. Konieczność przyjęcia ustawy zmieniającej podyktowana była znacznym wzrostem liczby osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, co spowodowało intensyfikację finansowania tych świadczeń opiekuńczych z budżetu państwa.

Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad osobą legitymującą się odpowiednim orzeczeniem potwierdzającym niepełnosprawność przyznawane jest od 1 maja 2004 r. Początkowo świadczenie to było adresowane do rodziców niepełnosprawnego dziecka, którzy zrezygnowali z pracy lub nie podejmowali aktywności zawodowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad dzieckiem. Liczba świadczeniobiorców w latach 2004-2008 wynosiła przeciętnie około 70 tys. osób, natomiast wydatki w tym zakresie kształtowały się średnio na poziomie 340 mln zł (dane przekazane przez sekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Jacka Męcinę, zob. biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 11 października 2012 r. [nr 44]/VII kad., s. 4).

Do poszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do nabycia świadczenia pielęgnacyjnego doszło z uwagi na konieczność wykonania wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz nowelizację u.ś.r., znoszącą kryterium dochodowe jako przesłankę nabycia tego świadczenia.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że zawężające tylko do rodziców adresowanie świadczenia pielęgnacyjnego jest niezgodne z Konstytucją i wskazał, że poza rodzicami osoby niepełnosprawnej o świadczenia pielęgnacyjne mogą ubiegać się także inne osoby zobowiązane do alimentacji na rzecz osoby niepełnosprawnej w świetle przepisów ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy

(t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 788 ze zm.; dalej: k.r.o.), tj. krewni w linii prostej oraz rodzeństwo. W wyroku z 18 lipca 2008 r. (sygn. akt P 27/07) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 1 u.ś.r. (w ówczesnym brzmieniu) w zakresie, w jakim uniemożliwia nabywanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Natomiast w wyroku z 22 lipca 2008 r. (sygn. akt P 41/07), Trybunał stwierdził niekonstytucyjność art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b u.ś.r. (w ówczesnym brzmieniu) „w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki, o jakiej mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy, nad innym niż jej dziecko, niepełnosprawnym, niepełnoletnim członkiem rodziny, dla którego stanowi rodzinę zastępczą spokrewnioną i wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny”.

W następstwie interwencji ustawodawcy, podjętej na skutek orzeczeń Trybunału, do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, świadczenie pielęgnacyjne było przyznawane osobom, na których zgodnie z k.r.o. ciąży obowiązek alimentacyjny, tj. krewnym w linii prostej (rodzice, dzieci, dziadkowie, wnuki) oraz rodzeństwu (art. 128 k.r.o.), powinowatym (art. 144 k.r.o.), przysposobionemu albo przysposabiającemu (art. 125 § 1 k.r.o.; obowiązek alimentacyjny ciąży również na małżonkach, małżonkach w separacji oraz małżonkach rozwiedzionych [zob. art. 27, art. 60, art. 61⁴, art. 21 w związku z art. 60 k.r.o.], lecz ze względu na brzmienie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. w przypadku zawarcia związku małżeńskiego świadczenie nie przysługuje; podkreślić należy, że zgodnie z wprowadzonym do systemu prawa na mocy ustawy zmieniającej art. 16a u.ś.r. pozostawanie w związku małżeńskim nie stanowi przeszkody w uzyskaniu specjalnego zasiłku opiekuńczego, a także opiekunowi faktycznemu dziecka (osobie, która opiekując się dzieckiem wystąpiła do sądu o przysposobienie tego dziecka; art. 17 ust. 1 u.ś.r.), a od 1 stycznia 2013 r. również osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną z dzieckiem (art. 17 ust. 1 u.ś.r.). Osoba, nad którą opieka jest sprawowana, mogła być zarówno dzieckiem, jak i osobą dorosłą, i nie musiała być członkiem rodziny osoby sprawującej opiekę (tak np. w sytuacji opiekuna faktycznego dziecka, czy małżonka rozwiedzionego).

Po spełnieniu przez osobę sprawującą opiekę warunków niepodejmowania zatrudnienia lub rezygnacji z niego oraz niepobierania świadczeń zastępujących dochody (art. 17 ust. 1 i ust. 5 u.ś.r.), a przez osobę wymagającą opieki warunku legitymowania się stosownym orzeczeniem o niepełnosprawności, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego można było uzyskać na czas nieokreślony, chyba że orzeczenie o niepełnosprawności lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności zostało wydane na czas określony, wówczas świadczenie było ustalane na okres do ostatniego dnia miesiąca, w którym upływał termin ważności orzeczenia. (art. 24 ust. 4 u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2010 r.).

Ponadto, jak wspomniano wcześniej, na podstawie art. 13 pkt 1 lit c ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych, (Dz. U. Nr 219, poz. 1706; dalej: ustawa zmieniająca z 2009 r.) 1 stycznia 2010 r. uchylono kryterium dochodowe warunkujące do tej pory nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2009 r.: „Od 1 stycznia 2010 r. liczba osób ubiegających się o świadczenie pielęgnacyjne gwałtownie rośnie, z uwagi na zniesienie kryterium dochodowego warunkującego prawo do świadczenia pielęgnacyjnego (w 2011 r. liczba osób uprawnionych zwiększyła się o 100%)” – druk sejmowy nr 724/VII kad., s. 2.

W oparciu o dane, zgodnie z którymi 83% osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego po 2010 r. stanowią osoby inne niż rodzice dzieci niepełnosprawnych pobierający świadczenie pielęgnacyjne (*ibidem*) oraz o szacunki zakładające dynamikę wzrostu liczby beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego, co spowoduje dalsze zwiększenie wydatków budżetowych (*ibidem*, s. 14), przyjęto koncepcję, która zakłada ograniczenie zakresu podmiotowego świadczenia pielęgnacyjnego.

Z tego względu, na mocy ustawy zmieniającej ograniczono krąg podmiotów, którym przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, tylko do osób sprawujących opiekę nad osobą, której niepełnosprawność powstała do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia (dodany ustawą zmieniającą art. 17 ust. 1b u.ś.r.) i jednocześnie wprowadzono nowy rodzaj świadczenia opiekuńczego – specjalny zasiłek opiekuńczy, który został zaadresowany do opiekunów pozostałych osób niepełnosprawnych (dodany ustawą zmieniającą art. 16a u.ś.r.).

3. Z perspektywy zarzutów Rzecznika istotne jest jednak to, że nabycie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego zostało uzależnione od spełnienia szeregu dodatkowych warunków, nie wymaganych w wypadku świadczenia pielęgnacyjnego.

Przede wszystkim należy wskazać, że specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje, gdy łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na jedną osobę nie przekroczy kryterium dochodowego dla rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym, czyli 623 zł (art. 16a ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 u.ś.r. oraz § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokość świadczeń rodzinnych; Dz. U. poz. 959; dalej: rozporządzenie z 10 sierpnia 2012 r.). Jakkolwiek uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej nie zawiera szczegółowego odniesienia do przesłanek przyjęcia jako kryterium dochodowego, od którego uzależnione jest nabycie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego, kwoty, jaką ustawodawca ustanowił kryterium dochodowym nabywania świadczeń z u.ś.r. przez rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym, to można zdaniem Sejmu zasadnie wnioskować, że ustawodawca dostrzegł pewną analogię w sytuacji wymienionych beneficjentów świadczeń rodzinnych (opieka nad osobą niepełnosprawną oraz wychowywanie dziecka niepełnosprawnego) i z tego względu zdecydował się na recypowanie do przesłanek nabycia specjalnego zasiłku opiekuńczego, wyższego niż wynikające z art. 5 ust. 1 u.ś.r., kryterium dochodowego, co powoduje szersze ukształtowanie kręgu beneficjentów.

Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego (przysługujące węższemu kręgowi uprawnionych) przysługuje natomiast nadal bez względu na wysokość dochodów rodziny, a wysokość świadczenia została ustalona na poziomie 620 zł od 1 lipca 2013 r. W okresie styczeń-czerwiec 2013 r. osobom pobierającym świadczenie pielęgnacyjne w wysokości 520 zł (dotychczasowa wysokość świadczenia pielęgnacyjnego; zob. § 2 rozporządzenia z 10 sierpnia 2012 r.), które spełniały warunki określone w ustawie zmieniającej, wypłacany był dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości 100 zł miesięcznie (art. 12 ustawy zmieniającej). Natomiast wysokość specjalnego zasiłku opiekuńczego została ustanowiona na poziomie dotychczasowego świadczenia pielęgnacyjnego, to jest 520 zł (art. 16a ust. 6 u.ś.r.).

Kolejną przesłanką warunkującą nabycie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego jest rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu

sprawowania opieki. Tymczasem do nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wymagane było (i jest) niepodejmowanie lub rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki.

Warto zwrócić uwagę, że podczas prac parlamentarnych nad projektem ustawy zmieniającej reprezentująca Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Janina Szumlicz wyjaśniła, że osoby opiekujące się osobami dorosłymi nabywają prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego wyłącznie po spełnieniu przesłanki rezygnacji z zatrudnienia ze względu na konieczność sprawowania opieki: „[...] celem tego świadczenia jest przyznanie świadczenia osobom, które rezygnują z pracy. Jest to [...] postulat, który zgłaszali do nas m.in. realizatorzy świadczeń rodzinnych, obserwując tę wyjątkowo dynamicznie rosnącą liczbę tzw. wnuczków składających wnioski o przyznanie świadczenia, bezpośrednio po ukończeniu szkoły, niemających żadnego związku z niepodejmowaniem pracy, z rezygnacją z pracy itd. Mamy w swoich zasobach korespondencję powołującą się na oceny dyrektorów ośrodków pomocy społecznej w toku ich spotkań i wymiany uwag, i zgłaszających do nas postulat, że należałoby dokonać zmian przeciwdziałających tego typu przypadkom” (por. biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 24 października 2012 r. [nr 47]/VII kad., s. 9).

Przykładem tego, że przedmiotowa przesłanka „rezygnacji z zatrudnienia” jest wykładana w sposób wąski (czyli z wykluczeniem objęcia nią sytuacji niepodejmowania pracy), może być wyrażony pogląd WSA w Olsztynie, zgodnie z którym: „w obecnym stanie prawnym ustawodawca zawęził krąg podmiotów uprawnionych do specjalnego zasiłku opiekuńczego, nie tylko uzależniając jego przyznanie od spełnienia kryterium dochodowego (które w tym wypadku jest spełnione), ale także ograniczył możliwość uzyskania zasiłku tylko do osób rezygnujących z zatrudnienia z powodu konieczności sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną. Z kręgu podmiotów uprawnionych do zasiłku opiekuńczego wykluczono osoby niepodejmujące zatrudnienia z tego tytułu” (wyrok WSA w Olsztynie z 9 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/OI 498/13). Choć w powyższej sprawie ocenie podlegała sytuacja prawna osoby, która nie posiadała prawa do świadczenia pielęgnacyjnego uzyskanego na podstawie dawnego stanu prawnego (występowała o świadczenie – specjalny zasiłek opiekuńczy – po raz pierwszy), to należy założyć, że taka rygorystyczna linia orzecznicza, na skutek braku odpowiednich przepisów intertemporalnych i w związku z intencjami projektodawców, zostanie przyjęta także wobec podmiotów, które pobierały świadczenie pielęgnacyjne, spełniają

wprowadzone nowe kryterium dochodowe, lecz nie zrezygnowały z pracy (w związku z ubieganiem się o świadczenie pielęgnacyjne) a „jedynie” nie podjęły zatrudnienia.

Należy zgodzić się z Rzecznikiem, że w następstwie wprowadzonych zmian wiele osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego na opiekę nad dorosłą osobą niepełnosprawną mogło nie uzyskać prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego z powodu niespełnienia wymaganych warunków, nie tylko z powodu przekroczenia kryterium dochodowego.

Natomiast Sejm nie podziela poglądu RPO, że: „Jest mało prawdopodobne, aby osoby pobierające obecnie świadczenie pielęgnacyjne z tytułu sprawowania opieki nad dorosłym niepełnosprawnym członkiem rodziny, pomimo kryterium dochodowego, mogły skutecznie ubiegać się o prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego. Wynika to z przyjętych przez ustawodawcę warunków otrzymania specjalnego zasiłku opiekuńczego. Zgodnie z art. 16a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje osobom [...] jeśli rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o [...] niepełnosprawności [...]. W przypadku osoby pobierającej świadczenie pielęgnacyjne faktyczna rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej nastąpiła wcześniej i nie pozostaje w związku z ubieganiem się o nowe świadczenie” (wniosek, s. 13). Intencją ustawodawcy było zapewnienie osobom uprawnionym do świadczenia pielęgnacyjnego przyznawanego na dawnych zasadach, również prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego. Odpowiadając na pytanie posła Stanisława Szweda o status osób, po wejściu w życie ustawy zmieniającej, które zwolniły się z pracy w celu roztoczenia opieki nad dorosłą osobą niepełnosprawną i pobierają świadczenie pielęgnacyjne na podstawie dotychczasowych przepisów, p. Janina Szumlicz stwierdziła, że: „Jeżeli tracą [prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego – uwaga własna], to tylko i wyłącznie z powodu niespełniania kryterium dochodowego, natomiast nie z powodu rezygnacji z pracy, dlatego że ten związek już będzie spełniony, że kiedykolwiek zrezygnowały” (zob. wypowiedzi J. Szumlicz na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej i Rodziny; biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 24 października 2012 r. nr [47]/VII kad., s. 13). Również interpretacja art. 16a ust. 1 u.ś.r. w zgodzie z Konstytucją nie daje podstaw do wyciągania takich jak RPO wniosków. Rezygnacja z pracy ma bowiem pozostawać w związku z koniecznością sprawowania opieki, niezależnie od daty rezygnacji, a nie w związku z postępowaniem o nabycie specjalnego zasiłku

opiekuńczego, czy w jego trakcie. Takiego warunku (możliwości złożenia wniosku jedynie w określonym terminie od momentu rezygnacji z pracy, stwierdzenia niepełnosprawności) nie formułuje ani art. 16a, ani art. 23 albo 24 u.ś.r. Zgodnie z art. 24 ust. 2 u.ś.r. „Prawo do świadczeń rodzinnych ustala się, poczynając od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, do końca okresu zasiłkowego” (art. 24 ust. 2a u.ś.r. pozwala jedynie na wsteczne ustalenie i wypłacenie świadczenia, natomiast nie uzależnia uzyskania prawa od nieuchybienia jakimkolwiek terminowi).

Z tego względu trzeba podkreślić, że w wyniku przyjęcia zakwestionowanej regulacji, zważywszy zmiany wprowadzone w zakresie przesłanek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego oraz wprowadzenie nowego świadczenia opiekuńczego, można mówić o trzech kategoriach osób, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego:

- a) pierwsza obejmuje osoby, którym ze względu na spełnianie nowych kryteriów nadal przysługuje świadczenie pielęgnacyjne;
- b) do drugiej należą osoby, którym nie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, gdyż opiekują się osobą inną niż osoba, której niepełnosprawność powstała nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia i które spełniają przesłanki warunkujące nabycie specjalnego zasiłku opiekuńczego;
- c) do trzeciej należy zaliczyć osoby, którym nie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne i które nie spełniają przesłanek warunkujących nabycie specjalnego zasiłku opiekuńczego.

4. Przechodząc do analizy zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji należy stwierdzić co następuje.

Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego ustalone w decyzji administracyjnej na podstawie przepisów u.ś.r., w brzmieniu obowiązującym sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej, niewątpliwie stanowi prawo podmiotowe jednostki chronione konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu: „Nabycie prawa oznacza przypisanie czy związanie tegoż prawa z określonym podmiotem” (T. Kielkowski, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, rozdz. II podrozdz. 1), co w praktyce oznacza skierowanie decyzji o przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego do konkretnego

adresata. Zgodnie zaś z poglądem Trybunału Konstytucyjnego: „Kwalifikacja sytuacji prawnej jednostki jako prawa podmiotowego wiąże się z uznaniem znaczenia szczególnego określonych dóbr, które znajdują się u podstaw danego prawa. Implikuje to z reguły bardziej intensywną ochronę zaufania, że zagwarantowane prawa nie zostaną zniesione lub ograniczone w sposób arbitralny” (wyrok TK z 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02).

Poza sporem jest, że w niniejszej sprawie doszło do ingerencji w prawa nabyte. Trzeba zauważyć, że w wypadku prawa do świadczenia pielęgnacyjnego mamy do czynienia z klasycznym prawem żądania zachowania innego podmiotu, zobowiązanego do realizacji świadczenia określonej treści. Wygaśnięcie *ex lege* decyzji przyznającej świadczenie pielęgnacyjne spowodowało, że ustał (od daty wygaśnięcia) obowiązek wypłacania przez państwo świadczeń na przeszłość.

Nie podlega wątpliwości, że zaskarżona regulacja pociąga za sobą niekorzystne skutki dla osób, które nabyły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na dotychczasowych zasadach i w świetle zmian w u.ś.r. nie spełniają przesłanek uprawniających do nabycia prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego.

Zważywszy, że przywoływane w niniejszej sprawie jako wzorce kontroli zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa oraz ochrony praw nabytych chronią wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne, pierwszym elementem analizy zgodności z Konstytucją zaskarżonej regulacji jest odpowiedź na pytanie na ile oczekiwania jednostki, że dotychczasowe zasady otrzymywania świadczeń nie zostaną zmienione, są usprawiedliwione. W świetle wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego odpowiedź na to pytanie „zależy od oceny charakteru dotychczasowej regulacji, a w szczególności, czy i w jakim stopniu prawodawca gwarantuje jednostce stabilność unormowań. Istotne znaczenie ma również specyfika dziedziny życia, do której odnosi się badana regulacja, właściwy dla tej dziedziny horyzont czasowy podejmowanych przez jednostkę działań oraz stopień ryzyka zmian uwarunkowań społecznych lub gospodarczych, które będą uzasadniać zmianę prawodawstwa. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe” (wyrok TK z 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23 /03).

5. Odnosząc się do powyższych ustaleń i chcąc zweryfikować zasadność oczekiwań trwałości uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego, należy dokonać analizy funkcji tego świadczenia.

Świadczenie pielęgnacyjne jest obok zasiłku pielęgnacyjnego (art. 16 u.ś.r.) (oraz specjalnego zasiłku pielęgnacyjnego wprowadzonego ustawą zmieniającą, art. 16a u.ś.r.) jednym ze świadczeń opiekuńczych, przewidzianych w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Przed wejściem w życie u.ś.r. (tj. do 1 stycznia 2004 r.) jego odpowiednikiem był zasiłek stały, wypłacany na podstawie art. 27 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej z 1990 r.).

Zasadniczym celem świadczenia pielęgnacyjnego jest „częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku lub niepełnosprawnej osobie dorosłej” (uzasadnienie rządowego projektu u.ś.r., druk sejmowy nr 1555/IV kad.). Na kompensacyjną funkcję tego świadczenia wskazują także wypowiedzi przedstawicieli doktryny (zob. A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 314; M. Wasilewska, *Świadczenia rodzinne i fundusz alimentacyjny*, Gdańsk 2009, s. 65; W. Kardasz, R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do ustawy o świadczeniach rodzinnych wraz ze zbiorem przepisów wykonawczych*, Kutno 2006, s. 56) oraz orzecznictwo sądów administracyjnych (zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 17 października 2007 r., sygn. akt IV SA/Po 399/07), przy czym najdobitniej istotę świadczenia pielęgnacyjnego podkreślił NSA, stwierdzając, że stanowi ono „finansowe zrekompensowanie osobie rezygnującej z aktywności zawodowej poprzez wypłatę jej określonej przepisami kwoty (art. 17 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych) oraz opłacenie składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe” (uchwała 7 sędziów NSA z 11 grudnia 2012 r., sygn. akt I OPS 5/12).

W podobnym tonie w odniesieniu do istoty świadczenia pielęgnacyjnego wyraził się także Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że świadczenie pielęgnacyjne stanowi pomoc „ze strony państwa dla osoby zdolnej do pracy, lecz niezatrudnionej i niewykonywującej innej pracy zarobkowej z powodu konieczności sprawowania opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym w sytuacji, gdy na osobie tej ciąży obowiązek alimentacyjny wobec dziecka” (wyrok TK z 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07, w którym podtrzymał linię orzeczniczą dotyczącą zasiłku stałego

będącego poprzednikiem świadczenia pielęgnacyjnego, zob. także wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07).

Przywołane wypowiedzi doktryny i judykatury zdają się potwierdzać to, na co *expressis verbis* wskazuje pełna nazwa omawianego świadczenia: „świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” (art. 17 ust. 1 u.ś.r. *ab initio*).

Świadczenie pielęgnacyjne jest przyznawane co do zasady w formie pieniężnej (art. 17a u.ś.r. przewiduje możliwość przekazania należnych świadczeń rodzinnych w całości lub w części w formie rzeczowej) i do 30 czerwca 2013 r. wynosiło ono 520 zł (w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca powiększone było o dodatek w wysokości 100 zł), natomiast od 1 lipca 2013 r. wynosi ono 620 zł.

Jednocześnie należy wskazać, że pobieranie świadczenia pielęgnacyjnego związane jest ponadto ze świadczeniami o charakterze niepieniężnym, w postaci ubezpieczenia emerytalno-rentowego oraz zdrowotnego finansowanego ze środków publicznych.

Na podstawie art. 16 ust. 6b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.; dalej: u.s.u.s.), składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne albo specjalny zasiłek opiekuńczy na podstawie przepisów u.ś.r. finansuje w całości wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Składka ustalana jest od podstawy odpowiadającej wysokości odpowiednio świadczenia pielęgnacyjnego albo specjalnego zasiłku opiekuńczego przysługujących na podstawie u.ś.r. przez okres niezbędny do uzyskania 25-letniego okresu ubezpieczenia – składkowego i nieskładkowego (art. 6 ust. 2a u.s.u.s.).

Ponadto zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 28 i 28a ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.) obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają osoby pobierające specjalny zasiłek opiekuńczy oraz osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne. Przedmiotowe składki opłaca wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

W konsekwencji należy uznać, że obowiązująca przed wejściem w życie ustawy zmieniającej regulacja, w powiązaniu ze świadczeniem w postaci opłacania składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe dla osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, tworzyła dla opiekunów osób niepełnosprawnych – zwłaszcza w przypadku przyznawania świadczenia na czas nieokreślony – stabilne warunki

sprawowania opieki osobą niepełnosprawną, bez obawy, że nie podejmując czy też rezygnując z pracy zawodowej, będą pozbawione świadczeń pomocowych, a po osiągnięciu wieku emerytalnego nie będą mogły korzystać z zabezpieczenia społecznego.

Zasadna jest zatem konstatacja, że podjęcie się zadania opieki nad osobą niepełnosprawną i w konsekwencji rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej ma charakter życiowej decyzji o wieloletnich skutkach, która podejmowana jest w oparciu o założenie stabilności systemu prawnego. W opinii Sejmu, założenie stabilnych warunków realizacji świadczenia pielęgnacyjnego mogło być opierane nie tylko na subiektywnym odczuciu osób do niego uprawnionych. Dotychczasowa aktywność legislacyjna prawodawcy wskazywała jednoznacznie, że nie dostrzega on negatywnych dla finansów publicznych skutków poszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego.

Jakkolwiek część zmian (co zostało omówione wcześniej) była spowodowana koniecznością wykonania wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. akt P 27/07 oraz P 41/07, to jednak należy zauważyć, że prawodawca nie rozpoczął prac zmierzających do zreformowania systemu świadczeń rodzinnych, w szczególności ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych, lecz wprost przeciwnie, podjął pracę na rzecz jego rozszerzenia. Jak wynika z analizy uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej z 2009 r. „zmiana polegająca na zniesieniu kryterium dochodowego przy świadczeniu pielęgnacyjnym miała na celu objęcie pomocą wszystkich osób, które zrezygnowały z zatrudnienia z powodu konieczności sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny” (druk sejmowy nr 2413/VI kad.).

Projektodawca jednoznacznie wskazał wówczas, że pomoc ta obejmuje nie tylko samo świadczenie pielęgnacyjne, które ma na celu częściową rekompensatę utraconego dochodu, ale również obejmuje opłacanie składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz zdrowotne, co oznacza możliwość korzystania przez opiekuna z opieki zdrowotnej, a w przyszłości ze świadczeń emerytalnych.

Warto jednocześnie podkreślić, że na mocy ustawy zmieniającej z 2009 r. została ponadto rozszerzona na świadczenie pielęgnacyjne zasada ustalania prawa do tego świadczenia w przypadku, gdy osoba po raz pierwszy składa wniosek o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności, uwzględniająca przypadki opóźnienia w wydawaniu przez powiatowy zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności odpowiedniego orzeczenia. Rozwiązanie to umożliwiło nabycie

prawa do świadczenia za okres wsteczny, uwzględniający czas rozpatrywania sprawy przez powiatowy zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności.

Reasumując poczynione ustalenia, trzeba stwierdzić, że uprawniona jest teza, iż ustawodawca, przyjmując ustawę zmieniającą z 2009 r. nie tylko nie redukował, ale wręcz dążył do zwiększenia zakresu podmiotowego świadczenia pielęgnacyjnego.

Wobec powyższego, oczekiwania osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne przyznane im na zasadach określonych w u.ś.r. w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej należy uznać za usprawiedliwione.

6. Kolejnym krokiem, jaki należy uczynić oceniając konstytucyjność zakwestionowanej regulacji, jest dokonanie analizy, czy zdiagnozowana ingerencja w prawa nabyte spełnia przesłanki uzasadniające jej zgodność ze standardem konstytucyjnym. W tym celu trzeba zbadać, czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Jednocześnie należy zastrzec, że negatywna odpowiedź na chociaż jedno z postawionych pytań oznaczać będzie, że ustawodawca naruszył prawa nabyte bez pożądanego konstytucyjnie usprawiedliwienia.

7. Odnosząc się do pierwszego warunku usprawiedliwionej ingerencji w prawa nabyte należy przypomnieć, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalne jest odstąpienie od ochrony praw nabytych, jednak jedynie w sytuacjach szczególnych, gdy przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym podmiotom dostosowanie się do zaistniałej sytuacji oraz odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami (wyroki TK z: 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09 i 3 marca 2011 r., sygn. akt K 23/09).

W świetle uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej należy wnioskować, że wprowadzenie nowych regulacji ustawowych miało na celu zapewnienie bardziej

racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, tak aby środki wydatkowane w ramach pomocy społecznej docierały do najbardziej potrzebujących. Nowelizacja miała ograniczyć zakres podmiotowy świadczenia pielęgnacyjnego i w ten sposób ograniczyć rosnące wraz z liczbą uprawnionych do przedmiotowego świadczenia wydatki z budżetu państwa. Jednocześnie zmiany te miały wyeliminować występujące do tej pory niepożądane zjawiska „wyszukiwania” przez osoby nieaktywne zawodowo osób niepełnosprawnych (roztaczania nad nimi fikcyjnej opieki) jedynie w celu uzyskania środków finansowych ze strony państwa, bez faktycznego pomagania takim osobom.

Prima facie wydaje się więc, że w niniejszej sprawie wartością konstytucyjną mogącą uzasadniać ograniczenie lub zniesienie praw nabytych jest zachowanie równowagi budżetowej i zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa, którym Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przyznawał pierwszeństwo kosztem ochrony praw nabytych (por. np. wyroki TK z: 17 grudnia 1997 r., sygn. akt K 22/96; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01). Wprowadzone od 1 stycznia 2013 r. zmiany mają bowiem skutkować w 2014 r. ograniczeniem liczby świadczeniobiorców i w konsekwencji spadkiem wydatków na świadczenia opiekuńcze, związane z nimi składki emerytalne i zdrowotne oraz koszt ich obsługi o 654,8 mln zł (zob. uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, s. 14).

W związku z powyższym należałoby odpowiedzieć na pytanie, czy istniała możliwość realizacji przywołanej wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych. Ustawodawca, wprowadzając zakwestionowaną regulację, zdecydował się bowiem na radykalną konstrukcję wygaszenia decyzji przyznających świadczenia pielęgnacyjne i jednocześnie na zmianę warunków przyznania tego świadczenia w przyszłości. Zabieg taki niewątpliwie dał rezultat w postaci ograniczenia liczby podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego (oraz specjalnego zasiłku opiekuńczego) i pozwoli na zmniejszenie wydatków budżetowych. Jednakże tak zrekonstruowany cel możliwy był do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, pociągającego za sobą mniejszą ingerencję w prawa i wolności jednostki.

Przede wszystkim należy wskazać, że uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej nie wykazuje, że osiągnięcie założonych w nim celów nie byłoby możliwe przy respektowaniu zasady ochrony praw nabytych. Projektodawca, wykazując dynamikę wzrostu ilości świadczeniobiorców i związanych z tym wydatków budżetowych, przeprowadził analizę skutków finansowych takiego trendu do 2014 r. Warto w tym miejscu zauważyć, że zasada ochrony praw nabytych nie stoi

na przeszkodzie zmianie warunków nabywania wszystkich świadczeń opiekuńczych przez osoby, które jeszcze z nich nie korzystały, ustawodawca mógł więc niejako „na przyszłość” ograniczyć liczbę świadczeniobiorców.

Przyznać należy, że cel, wskazany również w uzasadnieniu projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych, polegający na zmniejszeniu liczby uprawnionych (a nie wyłącznie zastopowaniu dynamicznego wzrostu liczby świadczeniobiorców) musi wiązać się z utratą przez część beneficjentów prawa do świadczenia, to jest osób, które legitymują się ostateczną decyzją przyznającą prawo (czasem na czas nieokreślony). Na trwałość stanu ukształtowanego ostateczną decyzją administracyjną, jako element zasady lojalności oraz ochrony praw nabytych, wskazuje RPO (wniosek, s. 8). Należy jednakże zwrócić uwagę, iż ogólna procedura administracyjna przewiduje określony, maksymalny termin, w którym możliwe jest wznowienie postępowania albo stwierdzenie nieważności decyzji (art. 146 § 1 oraz art. 156 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego; t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.; dalej: k.p.a.). Co jednak w tym kontekście istotne, ustawodawca ustanowił zarazem wyjątki od zasady trwałości decyzji administracyjnych. Kodeks postępowania administracyjnego nie wprowadza ograniczeń czasowych stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych wydanych bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, niewykonalnych w dniu ich wydania (niewykonalność o charakterze trwałym), a także tych, których wykonanie stanowiłoby czyn zagrożony karą – chyba że wywołały one już nieodwracalne skutki prawne (art. 156 § 2 w związku z art. 156 § 1 k.p.a.; zob. np. K. Gibowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011, s. 921). Natomiast, zgodnie z art. 163 k.p.a., organ administracji może uchylić lub zmienić decyzję, na mocy której strona nabyła prawo, także w innych przypadkach oraz na innych zasadach niż określone w k.p.a., jeśli przepis szczególny tak stanowi. Ustawodawca, regulując podstawową procedurę administracyjną, przewidywał zatem, że mogą zajść sytuacje, w których należy, w imię innych wartości doniosłych prawnie, odstąpić od zasady stabilności decyzji administracyjnych. Podkreślenia wymaga fakt, iż ustawodawca jest konstytucyjnie uprawniony do podjęcia działań w celu realizacji takiego celu, to jest wygaszenia praw socjalnych osób legitymujących się decyzją ostateczną. Warunkiem koniecznym legalności takich posunięć legislacyjnych jest m.in. urzeczywistnianie wartości konstytucyjnej takich jak stabilność systemu finansów publicznych, efektywność systemu socjalnego. A zatem

prawodawca posiada wynikające z ustawy zasadniczej upoważnienie do modyfikacji, także na niekorzyść świadczeniobiorców, warunków uzyskiwanych praw, a nawet do wygaszania tych uprawnień. Przeciwnie założenie prowadziłoby bowiem do paraliżu działań legislacyjnych i niemożności prewencyjnego i przez to skutecznego reagowania na zagrożenia dla stabilności finansów publicznych. Jednakże, takiej rygorystycznej ingerencji w prawa nabyte muszą towarzyszyć odpowiednie mechanizmy ochronne (zob. poniżej pkt 8). Równocześnie wskazać trzeba na pogląd sądu konstytucyjnego, zgodnie z którym: „[N]iezbędne jest jednak w takim wypadku [wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej, której skutkiem będzie utrata prawa do świadczenia – uwaga własna] ustanowienie odpowiedniej granicy, poza którą niedopuszczalne byłoby wzruszenie decyzji. Trwałość decyzji organów władzy publicznej nie może być pozorna. Ustawodawca nie może z jednej strony deklarować trwałości decyzji (stwierdzając ich prawomocność), a z drugiej strony, bez względu na przyczynę wadliwości decyzji, nie przewidywać żadnych ograniczeń ich wzruszania. Konieczność wyważania interesów jednostki i interesu publicznego zobowiązuje ustawodawcę do wskazywania przesłanek wzruszania decyzji, które uniemożliwią arbitralne, niczym nieograniczone działania władzy publicznej” (wyrok TK z 29 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11). Pogląd ten należy odpowiednio odnieść do sytuacji wygaszania *ex lege* uprawnień nabytych na podstawie decyzji ostatecznych.

Nie przekonuje także argument, że dopiero wygaszenie wszystkich decyzji i poddanie wymogom nowej regulacji podmiotów posiadających dotychczas uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego pozwoli na ograniczenie kręgu osób, które nie sprawują faktycznej opieki nad osobą niepełnosprawną, a które korzystają ze świadczeń, a tym samym na eliminację nadużywania środków publicznych przez te osoby. Z tej perspektywy należy zauważyć, że trudności w ustaleniu rzeczywistego sprawowania opieki i pielęgnowania osoby niepełnosprawnej ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz koniecznością stałego współudziału opiekuna w procesie leczenia nie mogą stanowić wystarczającej przesłanki odstąpienia od zasady ochrony praw nabytych. Na ustawodawcy ciąży obowiązek takiego ukształtowania przepisów, aby nie sprzyjały one nadużyciom. W tym kontekście trzeba przywołać pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym dostępu do pomocy dla rodzin nie mogą determinować czynniki wybrane arbitralnie, których podstawowy walor polega na tym, że są znane z innych rozwiązań, i w związku z tym względnie „łatwe” do programowania (m.in. ze względu

na już dosyć dokładnie ustaloną liczbę osób uprawnionych) i weryfikacji (wyrok TK z 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06) .

Jedynie na marginesie, warto zwrócić uwagę na *obiter dicta* Trybunału Konstytucyjnego, który, charakteryzując świadczenia rodzinne przy okazji oceny konstytucyjności przesłanek uzyskania zasiłku rodzinnego i związanych z nim dodatków, wyraził pełną aprobatę dla odstąpienia przez ustawodawcę od 1 stycznia 2010 r. od kryterium dochodowego warunkującego dostęp do tej formy pomocy (wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09).

Na organach państwowych, samorządowych oraz innych podmiotach stosujących przepisy u.ś.r., a także przepisy innych ustaw, mających znaczenie dla wypłaty świadczeń pielęgnacyjnych, ciąży z kolei obowiązek rzetelnej weryfikacji stanów faktycznych w rozpatrywanych sprawach o wypłatę świadczeń pielęgnacyjnych. W szczególności należy wskazać na, wynikający z art. 7 k.p.a., ciężący na organie administracji publicznej obowiązek zgromadzenia i rozpatrzenia z urzędu całokształtu materiału dowodowego, aby ustalić stan faktyczny, w kontekście niniejszej sprawy: spełnianie przesłanek uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego. W opinii Sejmu, do osiągnięcia zakładanego celu wystarczyłoby wprowadzenie bardziej restrykcyjnych zasad weryfikacji *ex ante* i *ex post* spełniania przesłanek uprawniających do nabycia świadczenia pielęgnacyjnego.

Sejm podziela w związku z tym pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że ograniczenie kręgu osób uprawnionych do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego, prowadzące do naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych, nie może być usprawiedliwione założoną z góry niesprawnością władzy publicznej lub jej agend. Nie jest to w rozpatrywanej sprawie wartością konstytucyjną, uzasadniająca odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych.

Z powyższych względów należy uznać, że zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego, jakim było wygaszenie decyzji uprawniających do świadczenia pielęgnacyjnego, wykracza poza to, co jest konieczne. Ustawodawca mógłby pozostać przy zakwestionowanym rozwiązaniu prawnym, gdyby wykazał, iż zakwestionowana regulacja jest nie tylko konieczna ze względu na realizację interesu publicznego, ale także gdy nie ma alternatywy dla wygaszenia wszystkich decyzji ustalających prawo do świadczenia pielęgnacyjnego i przyjęcia odmiennych zasad jego nabywania.

8. Konstytucja dopuszcza ustanawianie regulacji, które ograniczają lub znoszą

prawa nabyte, jeżeli jest to uzasadnione celem legitymowanym konstytucyjnie. Ingerując w prawa nabyte, prawodawca powinien jednak wprowadzić rozwiązania prawne, które zawężają do niezbędnego minimum negatywne skutki dla zainteresowanych i umożliwiają im dostosowanie się do nowej sytuacji; w szczególności przez wprowadzenie odpowiedniej *vacatio legis* lub ustanowienie przepisów przejściowych ułatwiających adresatom norm prawnych dostosowanie się do nowych regulacji (wyrok TK z 27 czerwca 2006 r., sygn. akt K 16/05).

Jak powyżej wskazano, w obszarze swobody regulacyjnej prawodawcy leży kwestia ukształtowania formy i zakresu świadczeń socjalnych, realizujących konstytucyjne obowiązki roztoczenia opieki nad rodziną, macierzyństwem i rodzicielstwem (art. 18 Konstytucji), pomocy osobom niepełnosprawnym w zabezpieczeniu egzystencji (np. w sposób pośredni, poprzez pomoc osobom roztaczającym opiekę nad niepełnosprawnymi; art. 69 Konstytucji) oraz uwzględnianiu w polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny (art. 71 ust. 1 Konstytucji). Ustawodawca jest konstytucyjnie uprawniony do ukształtowania, zgodnie z aktualnie prowadzoną polityką prawa (urzeczywistniając powyżej wskazane obowiązki konstytucyjne), m.in. rodzaju świadczeń, warunków ich uzyskania, a także wysokości. Jest także konstytucyjnie dopuszczalne dokonanie modyfikacji systemu pomocy. Zmiana może polegać przykładowo na obniżeniu wysokości świadczenia, nadaniu mu innego charakteru (np. z pieniężnego na niepieniężny), a także zawężeniu kręgu uprawnionych, z czym wiązać się musi pozbawienie niektórych dotychczasowych świadczeniobiorców ich uprawnień (np. ze względu na zły stan finansów państwa, ale również chcąc zmodyfikować system pomocy poprzez zwiększenie jej skali i przyznanie wyodrębnionej grupie osób najbardziej potrzebujących, przy jednoczesnym zachowaniu ogólnej puli środków budżetowych na tym samym poziomie, z czym wiązać się musi ograniczenie zakresu podmiotowego świadczeń). Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego konieczne jest wówczas „wyrównanie praw utraconych” (wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem) i wprowadzenie mechanizmów dostosowawczych dla osób pozbawionych praw podmiotowych (wyrok TK z 27 czerwca 2006 r., sygn. akt K 16/05).

Uznać należy, że zachowanie materialnej ciągłości prawa do świadczenia pielęgnacyjnego (utrzymanie tych samych warunków przyznania prawa), pomimo formalnego jego wygaszenia i konieczności ponownego ubiegania się o jego przyznanie, w stosunku do opiekunów osób niepełnosprawnych, których

niepełnosprawność powstała nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia, stanowi dostateczny mechanizm ochronny wobec skali ingerencji w prawo nabyte (nieodgodności związane z ponownym ubieganiem się o świadczenie). Pogląd ten zdaje się dzielić RPO, skoro zarzuty niekonstytucyjności odnosi wyłącznie do pozostałych osób. Zdaniem Sejmu, również interes prawny podmiotów uprawnionych do specjalnego zasiłku opiekuńczego jest wystarczająco chroniony z punktu widzenia standardu konstytucyjnego. Ingerencja w prawa nabyte polegać będzie bowiem jedynie na zmianie nazwy prawa, a zbliżona, o ile nie tożsama, pozostaje przedmiotowa treść uprawnienia: jest ono wypłacane w wysokości równej wysokości świadczenia pielęgnacyjnego sprzed 1 stycznia 2013 r., to jest 520 zł. Jak powyżej wskazywano, z pobieraniem specjalnego zasiłku opiekuńczego jest również związane świadczenie niepieniężne w postaci opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Pogorszenie sytuacji świadczeniobiorców zatem nie następuje, a niedogodności związane z koniecznością ponownego ubiegania się o przyznanie prawa (także ze względu na to, że specjalny zasiłek opiekuńczy nie może zostać ustalony na czas nieokreślony, zob. art. 24 ust. 1, ust. 3, a *contrario* ust. 4 u.ś.r.) są usprawiedliwione koniecznością modyfikacji systemu przyznawanych świadczeń.). Zgodzić się natomiast należy z Rzecznikiem, że nowelizacja u.ś.r. nie umożliwiła osobom pozbawionym uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego a przy tym niespełniającym warunków nabycia prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego i świadczenia pielęgnacyjnego, obowiązujących w zmienionym stanie prawnym, dostosowania się do nowych warunków. Biorąc pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo TK, nie można uznać za wystarczający okres przejściowego ustanowionego w zakwestionowanym art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej, który uprawnia osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne na dotychczasowych zasadach do kontynuacji pobierania tego świadczenia do 30 czerwca 2013 r. Od 1 lipca 2013 r. bowiem część osób utraciła uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego i jednocześnie nie spełniła warunków nabycia uprawnienia do specjalnego zasiłku opiekuńczego. W świetle wyводу sądu konstytucyjnego zawartego w wyroku z 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07, półroczny okres dostosowawczy, dla osób które zrezygnowały z (lub nie podejmowały) zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, jeśli jest jedynym instrumentem dostosowawczym, jest niewystarczający z punktu widzenia spełnienia standardu konstytucyjnego. Negatywnej oceny zakwestionowanej

regulacji nie zmienia również to, że ustawodawca nałożył na organy realizujące świadczenie pielęgnacyjne obowiązek poinformowania, w terminie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, osób otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne na podstawie przepisów dotychczasowych o wygaśnięciu z mocy prawa decyzji o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i warunkach nabywania prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego i świadczenia pielęgnacyjnego obowiązujących od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej (art. 11 ust. 4 ustawy zmieniającej). Należy bowiem przypomnieć, że ustawodawca nie wprowadził mechanizmu konwersji uprawnienia świadczenia pielęgnacyjnego w uprawnienie do specjalnego zasiłku opiekuńczego i tym samym powstała grupa osób, którym nie przysługuje żadne z wymienionych uprawnień, co sprawia, że przekazywana informacja jedynie w ograniczonym zakresie pozwalała na dostosowanie się świadczeniobiorców do nowych przepisów, to jest w przeciągu 6 miesięcy muszą oni powrócić na rynek pracy i w inny sposób niż osobiście zapewnić opiekę osobie niepełnosprawnej; czas ten – jak wynika z ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego – jest zbyt krótki.

9. Niezależnie od ustaleń poczynionych w związku z naruszeniem przez zakwestionowaną regulację zasady ochrony praw nabytych, Sejm wyraża pogląd, że zaskarżone przepisy łamią zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Jakkolwiek Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że bezpieczeństwo prawne jednostki może pozostawać w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego, to jednostka ma prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. W szczególności prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągnięcia stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Z tej perspektywy należy negatywnie ocenić labilność legislacji w zakresie kształtowania warunków uprawniających do świadczenia pielęgnacyjnego. Niezależnie od tych zastrzeżeń należy wyjaśnić, że zwiększenie dostępności świadczenia pielęgnacyjnego następowało we wczesnym okresie światowego kryzysu gospodarczego (rok 2009), kiedy skala i głębokość zapaści gospodarczej na świecie była nieznana (a przynajmniej oczekiwano, iż będzie ona krótkotrwała i ograniczy się do kryzysu bankowego). Natomiast w sytuacji,

gdy gospodarka kraju na skutek przedłużającego się spowolnienia gospodarczego u głównych partnerów handlowych zaczęła odczuwać jego skutki, konieczne stało się podjęcie środków przeciwdziałających zagrożeniu destabilizacji stanu finansów państwa.

Ponieważ w demokratycznym państwie prawnym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca, dokonując kolejnych zmian stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego (wyroki TK z: 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97; 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98; 30 marca 2005 r., sygn. akt K 19/02; 27 czerwca 2006 r., sygn. akt K 16/05; 18 lipca 2006 r., sygn. akt P 6/05 i 18 września 2006 r., sygn. akt SK 15/05), co oznacza, że pożądaną cechą systemu prawa jest stabilność rozwiązań, zwłaszcza wobec osób o znacznych problemach adaptacyjnych. Osoby niepełnosprawne (a także osoby sprawujące nad nimi opiekę), zgodnie z aksjologią konstytucyjną, powinny być jedną z ostatnich grup, na które zostaną nałożone ciężary wychodzenia z kryzysu na skutek spowolnienia gospodarczego.

W realiach niniejszej sprawy trudno uznać, że o stabilności systemu prawa świadczy rozwiązanie, w wyniku którego osoby uprzednio uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego, a niespełniające warunków wymaganych do uzyskania specjalnego zasiłku opiekuńczego, otrzymywały to świadczenie jedynie do określonego w art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej terminu, czyli do 30 czerwca 2013 r., a następnie pozostawały bez żadnego świadczenia (i bez związanego z nim ubezpieczenia emerytalno-rentowego oraz zdrowotnego).

Zasadne jest wobec tego twierdzenie, że zakwestionowana regulacja nie zabezpieczyła w należyty sposób interesów osób, które w związku z pielęgnacją osoby niepełnosprawnej otrzymywały świadczenie pielęgnacyjne i tym samym naruszyła ich bezpieczeństwo prawne (a w sposób pośredni również osób niepełnosprawnych, poprzez odebranie wsparcia dla osób opiekujących się nimi).

Przestrzeganie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której – tak jak w niniejszej sprawie – ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, „zwłaszcza tych, które znalazły już zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów”. Jak zauważył sąd konstytucyjny, zasada ta nabiera szczególnej wagi, gdy nowelizowane przepisy normują sytuację osób o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji (zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt

K 4/99). Jakkolwiek pogląd ten został wypowiedziany na gruncie sytuacji prawnej emerytów, to w opinii Sejmu może zostać odniesiony również do podmiotów, których prawa nabyte naruszyła zakwestionowana regulacja. Zważywszy trudną sytuację na rynku pracy, nie sposób uznać, że osoby, które z własnego wyboru pozostawały bez zatrudnienia (nie podejmując pracy bądź rezygnując z niej) będą mogły bez przeszkód powrócić do aktywności zawodowej.

W opinii Sejmu, który podziela w tym względzie pogląd Rzecznika, „pułapka prawna” polega w niniejszej sprawie na tym, że obywatel, opierając się na ustanowionych przez ustawodawcę przesłankach uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego i działając w zaufaniu do stabilności przepisów prawa w tym zakresie, dokonuje istotnych wyborów życiowych, nie podejmując lub rezygnując z zatrudnienia, a następnie – w rezultacie wygaśnięcia z mocy prawa decyzji uprawniającej do świadczenia pielęgnacyjnego i jednocześnie niespełniania nowych warunków przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, czy choćby specjalnego zasiłku opiekuńczego – traci prawo do pobierania świadczenia i nie jest w stanie, ze względu na wcześniejszą rezygnację i trudną sytuację na rynku pracy, uzyskać ponownie zatrudnienia.

Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego: „Taka sytuacja oznacza zawsze naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa, niezależnie od oceny dokonywanej przez pryzmat zasady ochrony praw słusznie nabytych” (wyrok TK z 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11).

10. Na marginesie należy wskazać wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) z 15 września 2009 r. w sprawie Moskal przeciwko Polska (skarga nr 10373/05), w którym trybunał strasburski odniósł się do dopuszczalności pozbawienia osoby pobierającej świadczenie socjalne w związku z opieką nad niepełnosprawnym dzieckiem. Sprawa została zainicjowana przez skarżącą, która była zatrudniona przez 31 lat i podlegała ubezpieczeniu społecznemu. Z powodu tego, że jej nieletnie dziecko cierpiało na poważne schorzenia postanowiła uzyskać prawo do wcześniejszej emerytury, aby móc lepiej się nim opiekować.

ETPCz stwierdził, że polskie organy władzy publicznej, wydając decyzję o uchyleniu decyzji przyznającej osobie zainteresowanej prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem wymagającym stałej opieki oraz utrzymując ją w mocy w toku odwoławczego postępowania sądowego, naruszyły art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175

ze zm.; dalej: Protokół). Doszło bowiem do pozbawienia przysługującego skarżącej „mienia” w postaci wcześniejszej emerytury. W uzasadnieniu uznał, że w zakresie konstrukcji praw ekonomicznych i socjalnych ustawodawcy i sądom krajowym powinien zostać pozostawiony szeroki margines oceny tego, co leży w „interesie publicznym”. Oceniając zgodność działań organów władzy publicznej z art. 1 Protokołu, ETPCz ustalił, że skarżąca nie spełniała ustawowych warunków do otrzymania świadczenia emerytalnego, a pierwotne przyznanie świadczenia nastąpiło pod wpływem błędu organu rentowego, do którego skarżąca się nie przyczyniła. Wziął także pod uwagę czas, jaki upłynął pomiędzy przyznaniem prawa, a ustaleniem błędu i wstrzymaniem wypłaty emerytury (10 miesięcy), uznając iż był on zbyt długi. Zbadał, czy państwu przysługiwało roszczenie o zwrot wypłaconego świadczenia, stwierdzając, że takie nie istnieje. Oceniał także długość postępowania odwoławczego od „nowej” decyzji organu rentowego odmawiającej przyznania świadczenia. Weryfikował także skutki społeczne wspomnianej „nowej” decyzji organu rentowego. Przestanką uzyskania wcześniejszej emerytury było zaprzestanie pracy zarobkowej. Podkreślił zatem, że wskutek przyjęcia zaskarżonego środka skarżąca praktycznie „z dnia na dzień” utraciła jedyne źródło dochodu, przy czym w jej wieku oraz w sytuacji gospodarczej panującej w kraju, mogła mieć ona poważne trudności ze znalezieniem nowego zatrudnienia.

Mając powyższe na względzie, ETPCz uznał, że nie została zachowana sprawiedliwa równowaga pomiędzy wymogami powszechnego interesu społeczeństwa i wymaganiami ochrony podstawowych praw jednostki, a obciążenie nałożone na skarżącą było nadmierne (zob. E. Łętowska, *Czekając na Godoła, czyli jak wykonywać wyroki ETPCz (uwagi na tle sprawy Moskal v. Polska)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 2, s. 4-10; A. Bodnar, B. Grabowska, *Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Prawa Człowieka w sprawie Moskal przeciwko Polsce*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 6, s. 28-32; M. Jackowski, *Glosa do wyroku z 15 IX 2009 r. w sprawie Moskal v. Polska, skarga Nr 10373/05*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 7, s. 115-119). Wskazany powyżej pogląd został podtrzymany w wyroku ETPCz z 2 października 2012 r. w sprawie Rusin przeciwko Polsce (skarga nr 25360/04).

Należy zatem stwierdzić, że nawet w przypadku, gdy świadczenie jest nienależne, a zatem za jego odebraniem przemawiają zasady sprawiedliwości społecznej (przeciwdziałanie utrzymywaniu stanu bezpodstawnego wzbogacenia), równości (zróznicowanie osób, które nie spełniają warunków do uzyskania prawa,

ze względu na niezawiniony przez beneficjenta błąd organu administracji) oraz ochrony finansów publicznych (nieracjonalny podział rzadkich zasobów przeznaczonych na świadczenia socjalne), w ocenie ETPCz pierwszeństwo może mieć zasada pewności prawa i ochrony indywidualnego interesu beneficjenta systemu. Wydaje się, że w przypadku wygaszania prawidłowo ustalonych decyzją praw socjalnych osób opiekujących się niepełnosprawnymi, które, aby spełnić wymóg ustawowy uzyskania świadczenia, rezygnują z pracy albo jej nie podejmują, swoboda odebrania prawa podmiotowego jest w świetle standardu międzynarodowego tym bardziej ograniczona.

11. Za zasadnością uznania niekonstytucyjności art. 11 ust. 1 i 3 ustawy zmieniającej przemawia także to, że analogiczny, z punktu widzenia skutków regulacji poddanej ocenie sądu konstytucyjnego oraz części zarzutów i wzorców kontroli, problem Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął w wyroku z 22 lipca 2008 r. (sygn. akt P 41/07). Trybunał kontrolował wówczas konstytucyjność art. 58 ust. 1 u.ś.r., w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do świadczenia pielęgnacyjnego po dniu 31 sierpnia 2005 r. osobie ustanowionej rodziną zastępczą spokrewnioną i otrzymującą do dnia wejścia w życie u.ś.r. zasiłek stały. Sąd konstytucyjny podzielił w tej sprawie zarzuty pytającego sądu i stwierdził niekonstytucyjność badanego przepisu.

Zakwestionowany w sprawie P 41/07 przepis przejściowy stanowił, że: „Osoba otrzymująca zasiłek stały na podstawie przepisów o pomocy społecznej do dnia wejścia w życie ustawy w związku z pielęgnacją dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami, o których mowa w art. 6b ust. 3 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776, z późn. zm.), nabywa prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17, do dnia 31 sierpnia 2005 r., jeżeli spełnia warunki określone w dotychczasowych przepisach”.

Na gruncie ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. (art. 27) zasiłek stały był świadczeniem przyznawanym również rodzicom zastępczym, którzy rezygnowali z pracy zawodowej lub nie podejmowali pracy zarobkowej z tego powodu, że niepełnosprawne dziecko, nad którym sprawowali opiekę, wymagało stałej pielęgnacji. Tymczasem 17 ust. 1 u.ś.r. w ówczesnym brzmieniu nie przewidywał prawa rodziców zastępczych spokrewnionych z dzieckiem do świadczenia

pielęgnacyjnego, co oznaczało, że od 1 września 2005 r. rodzice zastępczy tracili uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego, pomimo tego, że w świetle ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. przysługiwał im zasiłek stały.

W konsekwencji Trybunał uznał, że w analizowanej sprawie doszło do ingerencji w prawa nabyte oraz że: „Ustanowienie ponadrocznego okresu *vacatio legis* nie jest wystarczającym argumentem, przemawiającym za konstytucyjnością art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ustawodawca odebrał bowiem rodzinom zastępczym pobierającym na podstawie ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Jest to regulacja niezgodna z art. 2 i art. 18 Konstytucji przez to, że naruszone zostało zaufanie obywateli do państwa i do tworzonego prawa. Rodzice zastępczy spokrewnieni mieli zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa, ułożyli sobie życie zawodowe i rodzinne stosownie do niego i mieli prawo oczekiwać ciągłości przyznanego świadczenia. Regulacja ta nie służy ochronie konstytucyjnych wartości, jakimi są ochrona rodziny i opieka nad rodziną” (wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07).

12. Uwzględniając wcześniejsze rozważania, należy stwierdzić, że art. 11 ust. 1 i ust. 3 ustawy zmieniającej, w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego pisma, **jest niezgodny** z zasadami: ochrony praw nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

IV. Dodatkowy wniosek Sejmu

Jak wynika z zaskarżonego art. 11 ust. 3 ustawy zmieniającej, decyzje o przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego na dotychczasowych zasadach wygasły 1 lipca 2013 r. *ex lege*. Brak jest zarówno procedury, jak i organu, który byłby władny orzekać o „wskrzeszeniu” prawa do świadczenia. Zdaniem Sejmu, ewentualne stwierdzenie przez TK niekonstytucyjności art. 11 ust. 1 i ust. 3 ustawy zmieniającej w zakresie wskazanym w *petitum*, będzie zatem wymagało interwencji ustawodawcy w celu przywróceniu stanu zgodnego z ustawą zasadniczą (możliwe konstrukcje sanacji nieprawidłowości przewidują dwa poselskie projekty ustaw o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, które niezależne od siebie wpłynęły do Sejmu 17 lipca i 1 sierpnia 2013 r. i zostały skierowane do opinii BL i BAS – odpowiednio – 18 lipca i 2 sierpnia 2013 r.).

W związku z powyższym, a także z uwagi na to, że wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wiązać się będzie z nieprzewidzianym wydatkami budżetowymi ze strony Skarbu Państwa, w imieniu Sejmu wnoszę o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej art. 11 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych i niektórych innych ustaw, w zakresie wskazanym na wstępie, zgodnie z dyspozycją art. 190 ust. 3 zd. 1 i 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz