



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 21 maja 2014 r.

Sygn. akt P 33/13

BAS-WPTK-2096/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	21. 05. 2014
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 pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 29 maja 2013 r. (sygn. akt P 33/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 12 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 przyznanie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego osobom uprawnionym do tego świadczenia na podstawie przepisów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2012 r. uzależnia od tego, aby niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia przez nią 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia, **jest zgodny** z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadą ochrony praw nabytych, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

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

## Uzasadnienie

### **I. Stan faktyczny i przedmiot kontroli**

1. Przedstawiając pytanie prawne z 29 maja 2013 r., uzupełnione 5 sierpnia 2013 r. (dalej: pytanie prawne), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (dalej: pytający sąd lub WSA w Poznaniu) zakwestionował art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 1548; dalej: ustawa zmieniająca). Poddany kontroli przepis stanowi: „Osobom, o których mowa w art. 11 ust. 1, spełniającym warunki określone w art. 17 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, oraz osobom, którym przyznano prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, za każdy miesiąc w okresie od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy do dnia 30 czerwca 2013 r., w którym przysługuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, przysługuje dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego”.

Wątpliwości konstytucyjne pytającego sądu nie dotyczą cytowanego wyżej przepisu *in extenso*, ale w zakresie, w jakim uzależnia on przyznanie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego od spełnienia warunków określonych w art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1456; dalej: u.ś.r.).

Zważywszy wątpliwości Sejmu odnoszące się do przyjętej przez pytający sąd konstrukcji zakresu zaskarżenia, powstałe w świetle przesłanek warunkujących dopuszczalność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny, szczegółowa analiza przedmiotu kontroli zostanie przeprowadzona w części poświęconej analizie formalnoprawnej (pkt III niniejszego pisma).

2. Pytanie prawne pierwotnie zostało przez sąd przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu 29 maja 2013 r. Zarządzeniem Prezesa TK z 1 sierpnia 2013 r. (sygn. akt Tp 13/13) sąd został wezwany do usunięcia braku formalnego pisma inicjującego postępowanie; brak ten polegał na niewskazaniu, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W odpowiedzi pytający sąd, postanowieniem z 1 sierpnia 2013 r.,

uzupełnił brakujący element pytania prawnego. Ponadto WSA w Poznaniu, działając na podstawie art. 156 § 1 i 2 w zw. z art. 166 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.), w drodze postanowienia z 19 września 2013 r., sprostował oczywiste omyłki pisarskie w uzasadnieniu pytania prawnego, polegające na błędnym zapisie jednostek redakcyjnych zakwestionowanej ustawy.

3. Wątpliwości WSA w Poznaniu odnoszące się do konstytucyjności art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej pojawiły się na tle następującego stanu faktycznego:

W dniu stycznia 2013 r., działając z upoważnienia Burmistrza W , Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej w W (dalej: organ) wszczął z urzędu postępowanie administracyjne mające na celu ustalenie na rzecz E.H. prawa do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości 100 zł, na okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r.

Organ, w drodze decyzji z lutego 2013 r., wydanej na podstawie art. 12 ust. 1 i 3 w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej, odmówił przyznania E.H. dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, uzasadniając swoje rozstrzygnięcie tym, że sprawowała ona opiekę nad swoim mężem, którego niepełnosprawność powstała po 18 roku życia, natomiast art. 17 ust. 1b u.ś.r., do którego odwołuje się art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej, ustanawia zasadę, że świadczenie pielęgnacyjne (i dodatek do niego) przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki 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.

Dążąc do weryfikacji tej decyzji, E.H. wniosła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L , które utrzymało w mocy rozstrzygnięcie organu I instancji.

W konsekwencji adresatka decyzji wniosła na nią skargę do WSA w Poznaniu.

## **II. Świadczenie pielęgnacyjne i dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego**

1. Pytający sąd w uzasadnieniu pytania prawnego wychodzi z założenia, że skoro dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego jest ściśle związany z prawem do tego świadczenia, to zasadne jest posługiwanie się argumentacją wskazującą złamanie konstytucyjnych standardów na skutek dokonanych ustawą zmieniającą

modyfikacji zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego również w odniesieniu do warunków nabycia dodatku. Z tego względu Sejm uznał za konieczne odniesienie się w odrębnym punkcie uzasadnienia stanowiska do istoty świadczenia pielęgnacyjnego i dodatku do niego.

2. Dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego został wprowadzony do przepisów prawa zabezpieczenia społecznego na podstawie art. 12 ustawy 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, ze skutkiem *ex nunc*, tj. z datą wejścia w życie ustawy zmieniającej (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.

3. 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. Zastąpiło ono zasiłek stały, wypłacany w oparciu o art. 27 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.). Początkowo świadczenie pielęgnacyjne 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 ograniczenie kręgu adresatów świadczenia pielęgnacyjnego jest niezgodne z Konstytucją, i wskazał, iż 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 uniemożliwiał nabycie 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 TK 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, rodzinie zastępczej spokrewnionej z dzieckiem, a także opiekunowi faktycznemu dziecka (osobie, która opiekując się dzieckiem, wystąpiła do sądu o przysposobienie tego dziecka). Osoba, nad którą opieka jest sprawowana, mogła być zarówno dzieckiem, jak i osobą dorosłą, która mogła nie być członkiem rodziny osoby sprawującej opiekę.

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 wymaganym orzeczeniem o niepełnosprawności, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego można było uzyskać na czas nieokreślony lub określony, jeśli orzeczenie o niepełnosprawności lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności zostało wydane na czas określony (art. 24 ust. 4 u.ś.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: „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.); 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.) i który powiązany został jednak z kryterium dochodowym.

4. Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego (przysługujące węższemu kręgowi uprawnionych) należy się natomiast nadal bez względu na wysokość dochodów rodziny. W okresie od 1 listopada 2009 r. do 30 czerwca 2013 r. wysokość świadczenia pielęgnacyjnego wynosiła 520 zł miesięcznie (§ 1 pkt 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2009 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych; Dz. U. Nr 129, poz. 1058; oraz § 2 pkt 11 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 wysokości świadczeń rodzinnych; Dz. U., poz. 959).

Aktualna ustawowa wysokość świadczenia pielęgnacyjnego od dnia 1 lipca 2013 r., zgodnie z art. 15 ustawy zmieniającej, wynosi 620 zł miesięcznie.

Aby odpowiednio oddać istotę dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, należy jednocześnie zaznaczyć, że osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego były objęte od 1 listopada 2011 r. pomocą finansową w wysokości 100 zł miesięcznie. Pomoc ta była udzielana w ramach rządowego programu wspierania osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, ustanowionego uchwałą Rady Ministrów Nr 182/2011 z dnia 27 września 2011 r. realizowanego do 31 grudnia 2011 r. Warunki przyznawania rządowej pomocy regulowało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (Dz. U. Nr 212, poz. 1262). Zgodnie z tą regulacją, prawo pomocy przysługiwało wszystkim osobom mającym na podstawie u.ś.r. ustalone za listopad i grudzień 2011 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

Krąg podmiotów uprawnionych do pomocy rządowej zmienił się w 2012 r. Rada Ministrów podjęła w dniu 27 grudnia 2011 r. uchwałę w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne w okresie od stycznia do marca 2012 r. Tego samego dnia Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (Dz. U. Nr 295, poz. 1746). Na gruncie tego aktu normatywnego pomoc rządowa przysługiwała wyłącznie matce, ojcu lub opiekunowi faktycznemu dziecka, którzy mieli ustalone na podstawie u.ś.r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego za pierwszy kwartał 2012 r.

Taki wąsko ukształtowany krąg podmiotów był uprawniony do pomocy rządowej realizowanej w oparciu o kolejne programy, ustanowione uchwałami Rady Ministrów: Nr 57/2012 z dnia 9 maja 2012 r. oraz Nr 104/2012 z dnia 25 czerwca 2012 r. i doprecyzowane w rozporządzeniach wydanych w tych samych datach (Dz. U., poz. 551 ze zm. oraz poz. 732). Programy te realizowane były, odpowiednio, do 30 czerwca i do 31 grudnia 2012 r.

Zważywszy labilność środków, jakimi dysponuje Rada Ministrów, brak obowiązku ustanawiania kolejnych programów wspierających osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego oraz potrzebę stabilnego poziomu wsparcia grupy podmiotów korzystających dotychczas z pomocy rządowej, ustawodawca zdecydował się na zwiększenie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego o kwotę 100 zł (wysokość analogiczna do pomocy z programu rządowego), które od 1 lipca 2013 r. miało wynosić 620 zł.

Uwzględniając, że w okresie między dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej (1 stycznia 2013 r.) a wejściem w życie przepisu aktualizującego podwyższenie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego o 100 zł (1 lipca 2013 r.) osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego otrzymywałyby świadczenie w wysokości 520 zł, a w momencie projektowania ustawy zmieniającej nie było pewności co do ustanowienia kolejnych programów rządowych, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do ustawy zmieniającej okresowego dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego dla tego samego kręgu podmiotów, które wspierane były dotychczas w programach rządowych. Z tego względu w art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej zamieszczony został warunek, że prawo do dodatku mają osoby uprawnione do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego wedle zasad obowiązujących od 1 stycznia 2013 r. Należy bowiem zauważyć, że w świetle postanowień art. 17 ust. 1b u.ś.r., beneficjentami świadczenia pielęgnacyjnego będą w głównej mierze rodzice i opiekunowie osób niepełnosprawnych.

5. Podsumowując tę część analizy, Sejm pragnie podkreślić, że z uwagi na odmienny od celu świadczenia pielęgnacyjnego cel dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego (i w konsekwencji inny zakres podmiotów do niego uprawnionych), nie jest zasadne utożsamianie warunków nabywania wskazanych świadczeń.



### III. Analiza formalnoprawna

1. Przed merytoryczną oceną konstytucyjności zakwestionowanej regulacji, w opinii Sejmu, należy odnieść się do kilku kwestii mających znaczenie dla dopuszczalności orzekania w niniejszej sprawie. Po pierwsze, do konsekwencji utraty mocy obowiązującej przez art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej, co nastąpiło po wniesieniu pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Po drugie, do skonstruowanego przez pytający sąd zakresu zaskarżenia, który jednocześnie rzuca na istnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Po trzecie, do braków w warstwie argumentacyjnej pytania prawnego.

W świetle utrwalonego poglądu Trybunału Konstytucyjnego, będąc zobligowanym na podstawie art. 7 Konstytucji do działania na podstawie i w granicach prawa, sąd konstytucyjny w toku całego postępowania, aż do wydania wyroku w sprawie, kontroluje, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe nakazujące umorzenie postępowania (por. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08; 26 czerwca 2012 r., sygn. akt P 13/12).

2. Uwzględniając, że przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego stanowią co do zasady przepisy według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania orzeczenia, a przepis zakwestionowany w niniejszej sprawie już nie obowiązuje, w pierwszej kolejności – w opinii Sejmu – należy rozstrzygnąć, czy nie zachodzi obligatoryjna przesłanka umorzenia postępowania, wymieniona w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej ustawa o TK).

Zgodnie z ustalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, przepis musi być uznany za obowiązujący w takim zakresie, w jakim ma on zastosowanie do określonych zdarzeń prawnych (tzw. ograniczona moc obowiązująca przepisu), a więc przez taki okres, w jakim na jego podstawie są lub mogą być podejmowane decyzje stosowania prawa (zob. np. wyroki TK z: 18 listopada 1998 r., sygn. akt SK 1/98; 14 listopada 2000 r., sygn. akt K 7/00; 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99). Konieczne staje się więc ustalenie, czy w niniejszej sprawie art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej zachował swoją moc obowiązującą w rozumieniu wyżej przywołanym.

Zakwestionowany przepis został zamieszczony w ustawie nowelizującej i ma charakter przepisu dostosowującego, o ograniczonym temporalnie zakresie obowiązywania. Zgodnie z jego postanowieniem, określona grupa podmiotów nabyła prawo do uzyskania w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, wypłacanego przez organy administracji publicznej z urzędu. Oznacza to, że od 1 lipca 2013 r. analizowany przepis może wpływać na status jednostek, w szczególności może być podstawą ich roszczeń, wyłącznie za miniony okres.

Odnosząc się do pytania o dopuszczalność merytorycznej oceny konstytucyjności przepisu, który nie obowiązuje, należy stwierdzić, co następuje.

Pytający sąd, sprawujący konstytucyjnie przyznaną mu funkcję kontroli działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji), ma za zadanie dokonać oceny zastosowania przepisów prawa materialnego (ustawy zmieniającej i u.ś.r.) i prawa formalnego przez organ, który wydał decyzję w indywidualnej sprawie E.H. Kontrola ta odnosi się do przepisów w brzmieniu obowiązującym w dniu wydawania decyzji (zasada *tempus regit actum*). Pytający sąd będzie więc orzekał, biorąc pod uwagę zakwestionowaną regulację.

Pozwala to na stwierdzenie, że mamy do czynienia z sytuacją, w której zaskarżony przepis, nadal może znajdować zastosowanie w postępowaniu mającym na celu przyznanie praw jednostce. Tym samym nic nie stoi na przeszkodzie dokonaniu jego merytorycznej kontroli przez Trybunał Konstytucyjny.

3. W świetle art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy o TK, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Zgodnie z poglądem powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie i literaturze przedmiotu, art. 193 Konstytucji formułuje trzy przesłanki, których łączna realizacja warunkuje dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną. Ostatnia z wymienionych uzasadnia wystąpienie z pytaniem tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się (zawistej) przed sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00;

27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03 wraz z powoływaną tam literaturą oraz postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

W opinii Sejmu, istnieje uzasadniona podstawa do twierdzenia, że w niniejszej sprawie nie została zrealizowana przesłanka funkcjonalna pytania prawnego. Z tego względu należy rozważyć, czy istnieje zależność między odpowiedzią na postawione pytanie o wyznaczonym w jego *petitum* zakresie przedmiotowym a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed WSA w Poznaniu.

4. Pytanie prawne jest – oprócz skargi konstytucyjnej – jednym z dwóch instrumentów konkretnej kontroli konstytucyjności aktów normatywnych, której *signum specificum* jest uzależnienie jej dopuszczalności od istnienia związku między kwestionowaną normą prawną a indywidualnym zastosowaniem prawa. Zależność ta polega na tym, że treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego musi mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem przedstawiającym pytanie prawne. Wymaga to odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie. Przedmiotem pytania prawnego może być zatem tylko taki przepis, którego derogacja w wyniku wyroku Trybunału wywrze wpływ na sposób rozstrzygnięcia zawisłej przed sądem sprawy (zob. postanowienia TK z: 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08; 26 lipca 2012 r., sygn. akt P 17/12; oraz wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07, a także wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06 i powołane tam wcześniejsze orzeczenia).

Należy jednocześnie podkreślić, że przesłanka funkcjonalna determinuje dopuszczalny zakres kontroli inicjowanej przez sąd orzekający w konkretnej sprawie i jest on szerszy niż w wypadku kontroli wszczynanej na podstawie skargi konstytucyjnej (zob. wyroki TK z: 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03; 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 22/07; 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08).

Orzekając w pełnym składzie, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym „zależność, o której mowa w art. 193 Konstytucji, ma charakter szerszy

i mniej skonkretyzowany, niż wymagania dotyczące skargi konstytucyjnej sformułowane w art. 79 Konstytucji. W tym ostatnim wypadku nakazane jest bowiem wskazanie aktu normatywnego, «na podstawie którego» orzeczono ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach konstytucyjnych. Sąd zadający Trybunałowi pytanie prawne może natomiast jako przedmiot wątpliwości wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa lub zamierza rozważyć w procesie interpretacji i stosowania prawa, a więc przy poszukiwaniu normy jednostkowego rozstrzygnięcia sprawy” (wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 36/05; zob. też wyroki TK z: 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02 i 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06). Pojęcie „wpływu” jest bowiem „szersze i mniej skonkretyzowane” niż pojęcie podstawy orzeczenia, do którego odnosi się art. 79 Konstytucji. Trybunał akcentował to później kilkakrotnie (zob. np. wyrok TK z 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 22/07 oraz postanowienia TK z: 10 czerwca 2009 r., sygn. akt P 4/09 i 13 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 35/09; zob. też aprobus E. Łętowska, *Funkcjonalna swoistość kontroli konstytucyjności inicjowanej pytaniem sądu i jej skutki* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. M. Laskowska, J. Wawrzyniak, Warszawa 2009, s. 560-572).

Odwołania do podstawy rozstrzygnięcia, konieczności, powinności lub perspektywy zastosowania kwestionowanego przepisu w konkretnej sprawie występują również powszechnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego (wyroki TK z: 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00; 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00; 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01; 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01; 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03; 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04; 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 18 lipca 2006 r., sygn. akt P 6/05; postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 13 grudnia 2000 r., sygn. akt P 9/00; 24 lutego 2004 r., sygn. akt P 5/03; 14 września 2005 r., sygn. akt P 7/05; 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 12/05; 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 25/05).

Również w piśmiennictwie wyrażany jest pogląd, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w trybie pytania prawnego może być wyłącznie przepis, który zostanie (powinien zostać) zastosowany w sprawie i stanowić podstawę rozstrzygnięcia sądowego bądź też który ma bezpośrednie znaczenie dla

rozstrzygnięcia w konkretnej, rozpoznawanej przez sąd sprawie (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle prawnooporównawczym*, Warszawa 2003, s. 217; L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 265; R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 3; K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 25; A. Wasilewski, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Problemy interpretacyjne na tle art. 193 Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 5, s. 5; M. Wiącek, *Pytania prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 145).

5. Odnosząc przedstawione ustalenia do przedmiotu zaskarżenia w niniejszym postępowaniu, należy stwierdzić, co następuje.

Objęty pytaniem prawnym art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej został wskazany w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego od spełnienia warunków określonych w art. 17 u.ś.r.

Z uwagi na to, że art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej zawiera w swojej treści odesłanie do dwóch innych przepisów prawa, dla jasności wyводу należy przede wszystkim przytoczyć ich treść.

Zgodnie z postanowieniem art. 11 ust. 1 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 art. 17 u.ś.r. obowiązuje w brzmieniu:

„Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje:

- 1) matce albo ojcu,
- 2) opiekunowi faktycznemu dziecka,
- 3) osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,
- 4) innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności

– jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

1a. Osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 4, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, w przypadku gdy spełnione są łącznie następujące warunki:

- 1) rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- 2) nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- 3) nie ma osób, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

1b. Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała:

- 1) nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub
- 2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia.

3. Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje w wysokości 620,00 zł miesięcznie.

4. Świadczenie pielęgnacyjne przysługujące za niepełne miesiące kalendarzowe wypłaca się w wysokości 1/30 świadczenia pielęgnacyjnego za każdy dzień. Należną kwotę świadczenia zaokrągla się do 10 groszy w górę.

5. Świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli:

1) osoba sprawująca opiekę:

a) ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego,

b) ma ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego lub świadczenia pielęgnacyjnego;

2) osoba wymagająca opieki:

a) pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności,

b) została umieszczona w rodzinie zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej spokrewnionej, rodzinnym domu dziecka albo, w związku z koniecznością kształcenia, rewalidacji lub rehabilitacji, w placówce zapewniającej całodobową opiekę, w tym w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, z wyjątkiem podmiotu wykonującego działalność leczniczą, i korzysta w niej z całodobowej opieki przez więcej niż 5 dni w tygodniu;

3) na osobę wymagającą opieki inna osoba ma ustalone prawo do wcześniejszej emerytury;

4) członek rodziny osoby sprawującej opiekę ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub świadczenia pielęgnacyjnego;

5) na osobę wymagającą opieki jest ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego lub prawo do świadczenia pielęgnacyjnego;

6) na osobę wymagającą opieki inna osoba jest uprawniona za granicą do świadczenia na pokrycie wydatków związanych z opieką, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej”.

6. Akceptacja kontroli art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej w zakresie skonstruowanym w *petitum* pytania prawnego oznaczałaby, w opinii Sejmu, naruszenie wymogu spełnienia przez nie przesłanki funkcjonalnej.

Przede wszystkim należy wskazać, że z analizy zawartości normatywnej art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej wynika, iż jego adresatami są dwie grupy podmiotów:

a) osoby, o których mowa w art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej, spełniające warunki określone w art. 17 u.ś.r. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą; czyli osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, które zachowały prawo do tego świadczenia w dotychczasowej wysokości w okresie przejściowym od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r., z zastrzeżeniem, że jednocześnie

spełniają przesłanki statutowane w art. 17 u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2013 r.;

b) osoby, którym przyznano prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów u.ś.r. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, a więc po 31 grudnia 2012 r.

Ocena zasadności tak ujętego przez pytający sąd zakresu zaskarżenia uzależniona jest od odpowiedzi na pytanie, czy ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim odwołuje się do obu grup adresatów, wpływa na przyszłe orzeczenie WSA w Poznaniu.

Odpowiedź na tak postawione pytanie należy poprzedzić sięgnięciem do realiów sprawy, na kanwie której pytający sąd przedstawił pytanie prawne. Domagająca się świadczenia pielęgnacyjnego E.H. jest opiekunką osoby niepełnosprawnej, która nabyła prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na mocy przepisów u.ś.r. przed wejściem w życie ustawy zmieniającej (1 stycznia 2013 r.), a jednocześnie nie spełnia warunków nabycia tego świadczenia przewidzianych w art. 17 u.ś.r. w znowelizowanym brzmieniu, co spowodowało, że nie otrzymała dodatku do świadczenia.

W opinii Sejmu, bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed WSA w Poznaniu będzie ocena konstytucyjności wymogu – wynikającego z art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej – uwzględnienia wskazanych w art. 17 u.ś.r. kryteriów nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, odnoszonych do osób, które prawo to nabyły na mocy u.ś.r. obowiązującej od 1 stycznia 2013 r., bowiem E.H. do tego grona nie należy.

Trzeba zaznaczyć, że w świetle poczynionych ustaleń można zdiagnozować istotę problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Jest nim ograniczenie możliwości nabycia prawa do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego w grupie podmiotów, które nabyły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na mocy u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2012 r., wyłącznie do osób, które jednocześnie spełniają przesłanki nabycia świadczenia pielęgnacyjnego wskazane w art. 17 u.ś.r., obowiązującym w nowym, bardziej restrykcyjnym brzmieniu od 1 stycznia 2013 r.

Sejm ma świadomość, że Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie, wyraził pogląd, że: „Przedmiotem pytania prawnego są [...] przepisy, które znajdują zastosowanie w sprawie rozpoznawanej przez sąd. Trybunał Konstytucyjny



może wówczas badać określone przepisy w pełnym zakresie ich zastosowania, chyba że szczególne względy przemawiają za ograniczeniem tego zakresu” (wyrok TK z 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02). W realiach niniejszej sprawy, w opinii Sejmu, mamy do czynienia ze „szczególnymi względami” nakazującymi ograniczenie zakresu zaskarżenia w aspekcie kręgu podmiotów-adresatów kontestowanego przepisu ustawy zmieniającej.

Artykuł 12 ust. 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dotyczy osób, które nabyły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na mocy znowelizowanej ustawą zmieniającą u.ś.r., nie może być przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, gdyż pytanie prawne w tym zakresie nie spełnia przesłanki funkcjonalnej (por. wyrok TK z 11 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08 oraz postanowienie TK z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt P 4/09).

7. Analogicznie wypada ocena – w ramach zakresu zaskarżenia art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej – konieczności spełnienia wszystkich przewidzianych w art. 17 u.ś.r. wymogów otrzymania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Przywołany przepis ustanawia przesłanki zarówno pozytywne, jak i negatywne nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Statuowane w nim kryteria odnoszą się zarówno do osoby ubiegającej się o to świadczenie, jak i osoby wymagającej opieki i w związku z tym konieczności rezygnacji bądź niepodejmowania pracy.

Ocena zasadności szerokiego ujęcia zakresu zaskarżenia uzależniona jest od rozstrzygnięcia, czy ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim odwołuje się do wszystkich wskazanych w art. 17 u.ś.r. przesłanek nabycia świadczenia pielęgnacyjnego, wpłynie na przyszłe orzeczenie WSA w Poznaniu.

W opinii Sejmu, stan faktyczny sprawy, która stała się kanwą wystąpienia sądu do Trybunału Konstytucyjnego, prowadzi do wniosku, że odpowiedź na powyższe pytanie musi być przecząca. Ustalając z urzędu prawo do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, organ ustalił w sprawie E.H. realizację przesłanki negatywnej (niweczącej możliwość przyznania dodatku) wynikającej z art. 17 ust. 1b u.ś.r. Mąż E.H. został bowiem dotknięty niepełnosprawnością po terminach wskazanych w przywołanym przepisie.

W konsekwencji, bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed WSA w Poznaniu będzie ocena konstytucyjności wymogu – wynikającego z art. 12

ust. 1 ustawy zmieniającej – uwzględnienia innych niż wskazane w art. 17 ust. 1b. u.ś.r. kryteriów nabycia dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego. Innymi słowy, kontrola zgodności z Konstytucją w niniejszej sprawie może dotyczyć wyłącznie art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej w świetle warunku, który wykluczył prawo E.H. do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, a nie każdej przesłanki przewidzianej w art. 17 u.ś.r.

Wskazane przez pytający sąd normy (rekonstruowane z art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej oraz art. 17 u.ś.r. ujmowanego w całości) pozostają poza merytorycznym związkiem ze sprawą zawisłą przed WSA w Poznaniu. Ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim odwołuje się do przesłanek wynikających z art. 17 u.ś.r., innych niż warunki wskazane w jego ust. 1b, nie wpłynęłoby merytorycznie na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Trzeba podkreślić, że E.H. miała ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w oparciu o przesłanki u.ś.r. obowiązujące do 31 grudnia 2012 r., wśród których aktualny był także warunek wynikający z art. 17 ust. 1a u.ś.r. (determinujący procedencję w kręgu podmiotów, które mogą ubiegać się o świadczenie pielęgnacyjne).

Konkludując, zaskarżony przepis nie może być przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie w całym skonstruowanym przez WSA w Poznaniu zakresie, gdyż w takich granicach nie spełnia przesłanki funkcjonalnej (por. przywoływane wcześniej: wyrok TK z 11 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08 oraz postanowienie TK z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt P 4/09).

Konsekwencją poczynionych ustaleń jest wniosek Sejmu o ograniczenie przedmiotu kontroli do ram wskazanych w *petitum* stanowiska i **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Pociąga to za sobą także wniosek o nieuwzględnianie argumentu sądu pytającego, mającego przemawiać za zasadnością zarzutu złamania art. 71 ust. 1 Konstytucji, w świetle którego w sytuacji, „gdy żyjący rodzice niepełnosprawnego nie będą chcieli sprawować opieki nad swoim niepełnosprawnym dzieckiem pozostającym w związku małżeńskim, małżonek niepełnosprawnego pozbawiony będzie możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego i dodatku do niego” (pytanie prawne, s. 15).

8. Mając na uwadze powyższe, Sejm proponuje korektę sposobu ujęcia zakresu zaskarżenia art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej. Korekta ta, z jednej strony, odzwierciedla istotę problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie, z drugiej zaś – jej rezultatem będzie ograniczenie aspektu podmiotowego zakresu zaskarżenia. Przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu powinien być w ocenie Sejmu art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim przyznanie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego osobom uprawnionym do tego świadczenia na podstawie przepisów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2012 r. uzależnia od tego, aby niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia przez nią 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia.

9. Analiza uzasadnienia pytania prawnego daje podstawę do sformułowania przez Sejm zastrzeżeń odnoszących się do spełnienia przez pytanie prawne warunków formalnych dających podstawę do merytorycznego rozpoznania zarzutów naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 18 Konstytucji oraz zasady sprawiedliwości społecznej, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

W świetle art. 32 ust. 1 pkt 3-4 ustawy o TK, pytanie prawne powinno zawierać sformułowanie zarzutu niezgodności kwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, a także uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

Powyższe oznacza, że sąd formułujący pytanie prawne powinien w jego uzasadnieniu odzwierciedlić „proces myślowy, jaki doprowadził go do tezy (czy wątpliwości) o niezgodności stosowanej normy z regulacją nadrzędną” (M. Wiącek, *Pytanie prawne...*, s. 312). Jak podniósł sąd konstytucyjny: „uzasadnienie pytania prawnego powinno być wyczerpujące, a sformułowane zarzuty powinny zostać poparte stosownymi do ich charakteru dowodami” (postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11).

Trybunał Konstytucyjny wyraził ponadto pogląd, że: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10).

Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w pytaniu prawnym związana jest z domniemaniem konstytucyjności norm prawnych oraz z zasadą skargowości. Zgodnie z wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego: „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontrydiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej (zob. np. orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07).

Odnosząc poczynione ustalenia do niniejszej sprawy, Sejm wyraża pogląd, że pytający sąd nie wywiązał się z powyższego obowiązku w odniesieniu do znajdującego wyraz w *petitum* pytania prawnego zarzutu naruszenia art. 18 Konstytucji oraz zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Na art. 18 Konstytucji, jako podstawę kontroli zakwestionowanej regulacji, powołano się w uzasadnieniu pytania prawnego dwa razy.

Po pierwsze, dokonując rekonstrukcji kręgu podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, pytający sąd wskazał, powołując się na wypowiedzi sądów administracyjnych, że małżonkowie osób niepełnosprawnych należą do tej kategorii podmiotów w świetle art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., podnosząc jednocześnie, że odmienna interpretacja powodowałaby „wątpliwości co do zgodności art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej z art. 18 Konstytucji” (pytanie prawne, s. 9).

Po drugie, wywodząc, że małżonek osoby niepełnosprawnej nie będzie uprawniony do uzyskania dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, gdy żyje przynajmniej jeden rodzic niepełnosprawny, WSA w Poznaniu konkluduje: „I w tym wypadku jawi się dodatkowo wątpliwość co do zgodności kwestionowanego przepisu z art. 18 Konstytucji” (pytanie prawne, s. 11).

Analogiczne zastrzeżenia Sejm zgłasza w odniesieniu do prawidłowości uzasadnienia podnoszonego przez WSA w Poznaniu zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej. Pytający sąd bowiem – wywiódłszy, że wprowadzenie na mocy ustawy zmieniającej ust. 1b do art. 17 u.ś.r. nie uwzględnia faktu, że

niepełnosprawność może powstać w niedługim czasie po ukończeniu 18. (25.) roku życia, a osoba wymagająca opieki nie będzie w stanie wypracować prawa do emerytury, natomiast renta dla takich osób jest na tyle niska, iż nie pozwala na sfinansowanie opieki – stwierdził, że: „Pozbawienie takich osób prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i dodatku do tego świadczenia budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej” (pytanie prawne, s. 13; skądinąd Sejm pragnie zauważyć, że zarówno świadczenie pielęgnacyjne, jak i dodatek do niego nie przysługują, jak zdaje się sugerować pytający sąd, osobie niepełnosprawnej, ale osobie sprawującej nad nią opiekę).

Ponadto, chcąc dowieść naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, WSA w Poznaniu wskazał, że pozbawienie małżonka niepełnosprawnego możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego i dodatku do niego w sytuacji, gdy żyjący rodzice niepełnosprawnego nie będą chcieli sprawować opieki nad swoim niepełnosprawnym dzieckiem pozostającym w związku małżeńskim, może godzić w konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej (zob. pytanie prawne, s. 15).

W opinii Sejmu, przywołany sposób uzasadnienia zarzutów nie może zostać uznany za spełniający wymagania wynikające z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Sąd inicjujący postępowanie przed Trybunałem powinien szczegółowo wskazać, czym wyraża się naruszenie danego wzorca kontroli. Tymczasem, w ocenie Sejmu, zasada sprawiedliwości społecznej oraz art. 18 Konstytucji zostały powołane ornamentacyjnie i bez stosownego uzasadnienia. Trzeba przy tym przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, wedle którego „pytanie prawne, w którym przedstawiający je sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją, a tym bardziej tylko ogólnie powołał się na istniejące w tej kwestii wątpliwości, nie mogłoby być rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04).

10. W świetle przytoczonych ustaleń, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie badania zgodności art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej z zasadą sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji, i art. 18 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

11. Z uwagi na rozbieżności między *petitum* pytania prawnego a jego uzasadnieniem, w części poświęconej analizie formalnoprawnej Sejm pragnie

odnieć się do sposobu przywołania przez pytający sąd wzorców kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie.

*Primo*, jakkolwiek WSA w Poznaniu wskazał w *petitum* pytania prawnego jako podstawę kontroli zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), nie precyzując jednocześnie, z którą z wynikających z niej zasad wiąże zarzuty niekonstytucyjności, to w kontekście przedstawionych w uzasadnieniu zarzutów i argumentacji sformułowanej na ich poparcie (pytanie prawne, s. 13-15) należy przyjąć, że pytający sąd podnosi wątpliwość co do zgodności kwestionowanej regulacji z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą sprawiedliwości społecznej.

*Secundo*, pytający sąd przywołał w *petitum* jako wzorzec kontroli cały art. 71 Konstytucji (zabieg ten powtórzył również w pytaniu prawnym na s. 15), tymczasem w uzasadnieniu pytania prawnego podnosi zarzuty złamania przez poddany kontroli przepis art. 71 ust. 1 Konstytucji (pytanie prawne, s. 12).

Uwzględniając powyższe, a także to, że interpretując art. 66 ustawy o TK – w myśl którego orzekając, Trybunał jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi – sąd konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowała się zasada *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą kluczowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (por. wyroki TK z: 29 października 2002 r., sygn. akt P 19/01; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09; 25 czerwca 2012 r., sygn. akt K 9/10), i że na pytanie prawne sądu składa się cała wyrażająca je treść, a w *petitum* pytania prawnego następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie kluczowych w tym względzie wzorców kontroli (zob. wyroki TK z: 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 31 stycznia 2005 r., sygn. akt P 9/04), Sejm uznaje, że intencją pytającego sądu jest poddanie ocenie merytorycznej zgodności zaskarżonej regulacji z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami: ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych, art. 32 ust. 1, a także art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Powyższe założenie, z uwzględnieniem wniosku o umorzenie postępowania w zakresie kontroli zgodności zakwestionowanej regulacji z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz z art. 18 Konstytucji, znajduje odzwierciedlenie w dalszych wywodach oraz w konstrukcji *petitum* stanowiska Sejmu.

#### **IV. Zasada równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji)**

##### **1. Zarzuty pytającego sądu**

Formułując zarzut złamania przez zakwestionowaną regulację zasady równości wobec prawa, pytający sąd wskazuje, że nakaz uwzględniania przestanki wskazanej w art. 17 ust. 1b u.ś.r. (maksymalny wiek dotknięcia niepełnosprawnością) powoduje, iż „z punktu widzenia świadczenia przewidzianego w art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej z 7 grudnia 2012 r. powstaną dwie grupy podmiotów (małżonków sprawujących opiekę), z których jednej grupie uprawnienie do uzyskania dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego będzie przysługiwało, a drugiej – gdy niepełnosprawność powstała po ukończeniu 18. (25.) roku życia – dodatek przysługiwać nie będzie” (pytanie prawne, s. 11). W opinii WSA w Poznaniu, doszło tym samym do sytuacji, w której dwie grupy podmiotów posiadające cechę wspólną, w postaci sprawowania opieki nad pełnoletnim niepełnosprawnym małżonkiem, zostały przez ustawodawcę potraktowane odrębnie w zakresie możliwości uzyskania dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, ze względu na okoliczności, które nie są od nich zależne.

##### **2. Wzorce konstytucyjne**

Konstytucyjna zasada równości, jej treść i konsekwencje zostały obszernie omówione w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Dla potrzeb analizowanej sprawy wystarczy tylko przypomnienie najważniejszych ustaleń. W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału: „Zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (wyrok TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; por. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 maja 1999 r., sygn. akt P 6/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00; 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01; 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, zasada równości oznacza jednocześnie dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów. „Dopiero, jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości [...]”. Jednakże: „[...] odstępstwo takie nie musi oznaczać naruszenia zasady równości, należy wówczas ocenić przyjęte przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania” (por. orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. akt K 17/95 oraz wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07). Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma ustalenie „cechy istotnej”, gdyż przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 7 i 17).

Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Ocena konstytucyjności przyjętego kryterium różnicowania oznacza według Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcie: „1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; zob. też np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

### **3. Analiza zgodności**

1. Przechodząc do odpowiedzi na wątpliwości pytającego sądu, czy kwestionowana regulacja narusza zasadę równości, należy stwierdzić, co następuje. W opinii pytającego sądu, ustawodawca w obrębie grupy podmiotów uprawnionych do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego w okresie przejściowym (między 1 stycznia 2013 r. a 30 czerwca 2013 r.) dokonał dyskryminującej dyferencjacji



w zakresie możliwości uzyskania przez nich dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego.

Wskazując, że przedmiotowy dodatek przysługuje wyłącznie opiekunom osób niepełnosprawnych, którzy w okresie przejściowym spełniają jednocześnie warunki nabycia świadczenia pielęgnacyjnego, obowiązujące od 1 stycznia 2013 r., ustawodawca przesądził, iż dodatek nie będzie dostępny dla opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy posiadając w okresie przejściowym prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, równocześnie nie spełniają warunków nabycia tego prawa przewidzianych ustawą zmieniającą.

2. Pytający sąd wyraźnie wskazuje źródło naruszenia zasady równości, upatrując go w tym, że ustawodawca potraktował odrębnie w zakresie możliwości uzyskania dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego podmioty posiadające cechę wspólną w postaci sprawowania opieki nad pełnoletnim niepełnosprawnym małżonkiem.

W opinii Sejmu, nie można jednak zgodzić się z tezą przyjętą przez pytający sąd, że w realiach rozpatrywanej sprawy mamy do czynienia z tą samą kategorią podmiotów, odznaczających się cechą relewantną z punktu widzenia dostępu do przedmiotowego dodatku, co zakładałoby konieczność ich równego traktowania w tym zakresie.

Odnosząc się do argumentacji sądu pytającego, przede wszystkim należy zauważyć, że między obiema kategoriami porównywanych podmiotów nie można dopatrzeć się „cechy istotnej”, która pozwoliłaby na uznanie tych podmiotów za podobne z punktu widzenia stosowania zasady równości w perspektywie uprawnienia do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że: „Omawiana zasada nakazuje bowiem nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które taką cechę posiadają, oraz podmiotom, które jej nie posiadają. Inaczej ujmując, nie można przyjąć, by z nakazu równego traktowania równych wynikał, logicznie albo instrumentalnie, nakaz nierównego traktowania nierównych czy też zakaz równego traktowania nierównych. [...] za przedstawionym rozumieniem zasady równości opowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 kwietnia 2001 r., sygn. U 9/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 80, formułując tezę, zgodnie z którą: «W każdym przypadku

podmioty należące niewątpliwie do tej samej kategorii muszą być traktowane równo, a podmioty należące do istotnie różnych kategorii mogą być traktowane różnie» (analogicznie: wyroki TK: z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46; z 6 marca 2007 r., sygn. P 45/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 22; z 23 listopada 2010 r., sygn. K 5/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 106). Omawianą interpretację zasady równości potwierdza także jednoznaczne stanowisko doktryny prawa konstytucyjnego, zgodnie z którym: «Te ustalenia doktrynalne stanowią tło dla wypowiedzi orzeczniczych, które – na całym świecie – ujmują zasadę równości jako nakaz traktowania sytuacji (podmiotów) podobnych w sposób podobny, a zarazem dopuszczenie traktowania sytuacji (podmiotów) odmiennych w sposób odmienny, co zresztą przypomina dawne sformułowanie Arystotelesa», «(...) nie można stawiać znaku równości pomiędzy nierównym traktowaniem podmiotów podobnych, a równym potraktowaniem podmiotów odmiennych. Zasada równości koncentruje się bowiem na pierwszej z tych sytuacji» (L. Garlicki, Uwagi do art. 32 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 6, 10)” (wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09).

3. Trzeba podkreślić, że cechą istotną, charakteryzującą kategorię osób, do których zastosowanie może mieć art. 12 ust 1 ustawy zmieniającej, nie jest fakt bycia opiekunem dorosłego niepełnosprawnego małżonka, ale jest nią spełnienie przesłanek warunkujących nabycie świadczenia pielęgnacyjnego, obowiązujących od 1 stycznia 2013 r., natomiast podmioty wskazane przez pytający sąd jako grupa odniesienia to osoby, które nie realizują nowych warunków nabywania świadczenia pielęgnacyjnego.

Przyjęcie wskazanej cechy jako relewantnej w niniejszej sprawie uzasadnione jest celem ustanowienia dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego. Jak wykazano wcześniej (zob. pkt II.4 niniejszego pisma), *ratio legis* jego przyjęcia było utrzymanie dodatkowego wsparcia w kwocie 100 zł miesięcznie dla matek, ojców lub opiekunów dzieci niepełnosprawnych otrzymujących je w ramach realizowanego do końca 2012 r. programu rządowego, w ograniczonym zakresie temporalnym, na czas 6-miesięcznego okresu *vacatio legis* przepisu ustawy zmieniającej, który podwyższał wysokość świadczenia pielęgnacyjnego o 100 zł.

W opinii Sejmu, zważywszy, że dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego stanowi nową formę wsparcia, zasadne jest, aby był kierowany do osób

spełniających nowe przesłanki nabycia świadczenia pielęgnacyjnego, wymagane od 1 stycznia 2013 r. Natomiast osób, które nie były objęte programem rządowej pomocy i które nie są uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego na nowych zasadach, ustawodawca nie musiał wspierać nowym dodatkiem, ponieważ nie było to konieczne dla zapewnienia stabilności finansowej pomocy w okresie przejściowym.

Ustawodawca wyraźnie odmiennie ukształtował więc sytuację prawną dwóch różnych grup podmiotów w kontekście dostępu do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego.

Konkludując, podmioty wskazane w art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej nie należą do tej samej kategorii podmiotów co adresaci art. 11 ust. 1 tej ustawy, a więc nie można uznać, że odmienne uregulowanie ich sytuacji prawnej pozostaje w sprzeczności z zasadą równości.

4. Z tego względu Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej, w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego pisma, **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

## **V. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji)**

### **1. Zarzuty pytającego sądu**

1. Zdaniem WSA w Poznaniu, „w omawianej sprawie mogło dojść również do ingerencji w prawa nabyte” (pytanie prawne, s. 16). Pytający sąd wywodzi, że opiekun osoby niepełnosprawnej, który nabył uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, miał prawo oczekiwać, iż państwo nie pozbawi go tego świadczenia oraz innych świadczeń ściśle z nim związanych, w tym przedmiotowego dodatku (pytanie prawne, s. 17).

2. Argumentując na rzecz tezy o niezgodności kwestionowanej regulacji z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, postrzeganą w oderwaniu od zasady ochrony praw nabytych, pytający sąd stwierdził, że: „*vacatio legis* ustawy zmieniającej z 7 grudnia 2012 r. było niezwykle krótkie, co z pewnością

w wielu sytuacjach nie pozwoli opiekunom na znalezienie pracy i zabezpieczenie opieki dla swoich bliskich. W konsekwencji osoby, które działały w zaufaniu do organów państwa, w wyniku wprowadzonej ustawą z 7 grudnia 2012 r. (w tym art. 12 ust. 1) nowelizacji, mogą znaleźć się w bardzo trudnej sytuacji materialnej” (pytanie prawne, s. 19).

## 2. Wzorce konstytucyjne

1. Pytający sąd przywołuje w charakterze wzorca art. 2 Konstytucji, w myśl którego: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że jest to zasada ustrojowa, której adresatami są przede wszystkim 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 tyle wyraźnym określeniu owego wzorca, aby mógł on stanowić przydatny miernik (kryterium) oceny” (Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 180).

W poddanym Trybunałowi pod rozwagę przypadku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu – poza omówioną wyżej zasadą sprawiedliwości społecznej, wobec której Sejm wnosi o umorzenie postępowania (por. pkt III.9 i 10 niniejszego pisma) – powołuje jako wzorce kontroli zasady: zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony 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. V, 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*, red. S. Wronkowska, 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, biorąc 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 i ich ekspektatyw, 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).

W świetle ugruntowanego orzecznictwa sądu konstytucyjnego, zasada ochrony praw nabytych znajduje zastosowanie także wobec ekspektatyw (oczekiwań prawnych) praw podmiotowych, jednak tylko wobec takich, które mają charakter maksymalnie ukształtowany. Wymaga to spełnienia przez podmiot domagający się ochrony ekspektatyw wszystkich ustawowych przesłanek nabycia danego prawa (zob. np. wyroki TK z: 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04; 25 lipca 2006 r., sygn. akt P 24/05; 20 października 2007 r., sygn. akt P 28/06).

Ekspektawy praw objęte są konstytucyjną ochroną tylko wówczas, gdy spełniają wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich ustawy późniejszej.

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 zostały określone 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).

Ingerując w prawa nabyte, prawodawca powinien więc 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 adaptację do nowej regulacji (wyrok TK z 27 czerwca 2006 r., sygn. akt K 16/05).

5. Z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa ma charakter bardziej ogólny 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).

### **3. Analiza zgodności**

1. W opinii Sejmu, argumenty, jakie skonstruował pytający sąd na potwierdzenie tezy o naruszeniu przez kontrolowaną regulację wynikających z art. 2 Konstytucji zasad: ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych, należy uznać za chybione.

Po pierwsze, dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego jest instytucją nową, wprowadzoną w życie od 1 stycznia 2013 r. i z tego względu nie można zgodzić się z poglądem WSA w Poznaniu, że dotychczasowi beneficjenci świadczenia pielęgnacyjnego, w tym E.H., mieli prawo przypuszczać, że państwo nie pozbawi ich tego świadczenia i pozostałych świadczeń z nim związanych (pytanie prawne, s. 17).

Należy jeszcze raz podkreślić, że dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego stanowi *novum* legislacyjne, wprowadzone ustawą zmieniającą.

W ocenie Sejmu, nie można zasadnie powoływać się na zasadę ochrony praw nabytych przy ocenie instytucji prawnej, która nie istniała pod rządami ustawy nowelizowanej (u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2012 r.). Dodatkową racją wzmacniającą tezę o bezzasadności oczekiwań prawnych w odniesieniu do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego jest to, że rządowy program wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, obowiązujący do końca 2012 r., nie wskazywał – o czym była już mowa – jako uprawnionych małżonków osób niepełnosprawnych, posiadających prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, a wyłącznie rodziców osób niepełnosprawnych. Dodatek wprowadzony ustawą zmieniającą miał skompensować dotychczas uprawnionym z programu rządowego fakt, że podwyższenie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego następowało od 1 lipca 2013 r. W związku z tym nie można twierdzić, że osoby nigdy nieuprawnione do wsparcia z programu rządowego (w tym E.H.) dysponują maksymalnie ukształtowaną ekspektatywą nabycia prawa do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego.

Warto ponownie przywołać pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wedle którego ochroną konstytucyjną objęte są tylko takie oczekiwania prawne, które spełniają wszystkie przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy (wyrok TK z 29 maja 2012 r., sygn. akt SK 17/09). Skoro więc przedmiotowy dodatek został wprowadzony ustawą zmieniającą, to ocena uprawnienia do tego dodatku musi być dokonywana na podstawie regulacji nowej i nie może być mowy o jakiegokolwiek ekspektatywie tego prawa, która wynikałaby z ustawy wcześniej obowiązującej, jako że nie przewidywała ona tego świadczenia.

2. Po drugie, odnosząc się do zarzutu zbyt krótkiej *vacatio legis*, Sejm stwierdza, że argumentacja pytającego sądu odnosi się nie do pozbawienia prawa do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, ale do problemu wygaszania prawa do



świadczenia pielęgnacyjnego części osób uprawnionych doń w świetle przepisów u.ś.r. w brzmieniu sprzed zmian dokonanych ustawą zmieniającą.

Sejm pragnie podkreślić, że istotnie, konstrukcja okresu przejściowego przewidzianego w ustawie zmieniającej została oceniona przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 5 grudnia 2013 r. (sygn. akt K 27/13) negatywnie. Ustawodawca ustanowił sześciomiesięczny okres przejściowy, w którym osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego nadal mogły pobierać je na dotychczasowych zasadach (po tym okresie decyzje administracyjne przyznające te świadczenia wygasły), oraz wprowadził obowiązek poinformowania – w ciągu 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej – osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne na starych zasadach o przyszłym wygaszeniu ich prawa oraz zasadach ubiegania się o nowe świadczenia opiekuńcze (art. 11 ust. 4 ustawy zmieniającej). Ustawa zmieniająca została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 31 grudnia 2012 r., a w życie weszła 1 stycznia 2013 r.

Sposób ukształtowania okresu przejściowego nie uwzględniał złożoności sytuacji prawnej i faktycznej opiekunów osób niepełnosprawnych i osób wymagających opieki.

Jednakże konstytucyjnej oceny zbyt krótkiej *vacatio legis*, dokonanej w perspektywie utraty prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, nie można zasadnie odnosić do problemu dodatku do tego świadczenia. Okres, po jakim wszedł w życie art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej, nie ma bowiem żadnego znaczenia dla osób pobierających świadczenie wyłącznie w okresie przejściowym (od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r.), bez prawa do dodatku, bowiem wcześniej tego dodatku nie otrzymywały.

3. Z powyższych względów należy uznać, że art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej, w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego pisma, **jest zgodny** z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą ochrony praw nabytych, wywodzonymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

## **VI. Zasada szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom (art. 71 ust. 1 Konstytucji)**

### **1. Zarzuty pytającego sądu**

W opinii pytającego sądu, „[s]koro dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego, podobnie jak samo świadczenie pielęgnacyjne może być w obecnym stanie prawnym przyznany na rzecz osoby dorosłej, to odmowa wsparcia niektórych osób bliskich tylko z tego powodu, że niepełnosprawność powstała po ukończeniu 18. (25.) roku życia, może podważać racjonalność ustawodawcy i może być sprzeczna z wymogami wynikającymi z art. 71 ust. 1 Konstytucji” (pytanie prawne, s. 16).

### **2. Wzorzec konstytucyjny**

1. Wzorcem konstytucyjnej oceny kontestowanej regulacji pytający sąd uczynił także art. 71 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „Pojęcie «uwzględniania dobra rodziny» jest trudne do zdefiniowania, bowiem o tym co jest z owym dobrem zgodne decyduje ustawodawca w granicach politycznego uznania, choć przyjęte rozwiązania muszą spełniać wymogi stawiane przez Ustawę Zasadniczą. Natomiast «szczególna pomoc» ma niewątpliwie wymiar konkretny i możliwe jest ustalenie, czy ustawodawca wyposażył organy władzy publicznej w środki prawne umożliwiające jej świadczenie” (wyrok TK z 8 maja 2001 r., sygn. akt P 15/00).

2. Jakkolwiek w rekonstruowanym wzorcu kontroli nie zawarto odesłania do ustawy, to jednak w tym wypadku pod uwagę trzeba wziąć art. 81 Konstytucji, zgodnie z którym praw określonych w art. 71 ustawy zasadniczej można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Oznacza to, że art. 71 ust. 1 zd. 1 Konstytucji nie ustanawia wprost żadnych konkretnych praw podmiotowych dla jednostek, ale przewiduje ich przyznanie w ustawie (zob. wyroki TK z: 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00 i 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06). Pogląd o programowej roli tej

normy konstytucyjnej jest również prezentowany w doktrynie (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 71, s. 3; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 364-365; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 171).

3. Natomiast art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji precyzuje wymagany poziom świadczeń na rzecz rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Pomoc ta powinna mieć charakter szczególny, co jednak w żadnym wypadku nie oznacza zwolnienia rodziny z ciężącego na niej obowiązku alimentacyjnego (por. wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05). Wskazanie kryteriów „pozostawania w trudnej sytuacji materialnej i ekonomicznej” należy do zadań władzy ustawodawczej.

### **3. Analiza zgodności**

1. Udzielenie odpowiedzi na zarzut przytoczony w pkt VI.1 niniejszego pisma wymaga analizy konstytucyjnych obowiązków nałożonych na władze i uprawnień jednostki, które zostały rzekomo naruszone przez ustawodawcę przy ustalaniu przesłanek nabycia dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego.

Zważywszy, że art. 71 ust. 1 zd. 1 Konstytucji ma charakter normy programowej, wypada zrekonstruować zakres pojęciowy tego terminu. Normy programowe – w ujęciu prezentowanym w piśmiennictwie – „oprócz wyrażonych w nich *explicite* obowiązków realizacji lub dążenia do osiągnięcia pewnych celów, nakładają też *implicite* obowiązek przeciwdziałania zachowaniom utrudniającym lub uniemożliwiającym ich osiągnięcie. Dlatego, o ile należy odmówić obywatelowi roszczenia o charakterze «pozytywnym» w stosunku do państwa, gdyż realizacja celów określonych w normach programowych zależy od jego prawnych i faktycznych możliwości, o tyle [...] obywatelowi powinny przysługiwać roszczenia o charakterze «negatywnym», gdy państwo lub jego organy (a więc adresaci norm programowych) podejmują działania utrudniające lub uniemożliwiające realizację danego celu, wyrażonego przez normę programową” (T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1997, s. 111-112).

2. W zakresie wyboru realizowanych celów i instrumentów temu służących ustawodawca dysponuje daleko idącą swobodą. Trybunał Konstytucyjny zwrócił jednocześnie uwagę na fakt, że swoboda „nie oznacza zupełnej arbitralności. Swoboda ta ograniczona jest obowiązkiem poszanowania zasad i wartości konstytucyjnych. Dotyczy to w szczególności dochowania należytej legislacji, transparentności wprowadzanych regulacji i ich uzasadnienia, przestrzegania zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), jak również zachowania odpowiedniej rangi przepisów, w jakich mogą być stanowione” (postanowienie TK z 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06). Trybunał zwracał nadto wielokrotnie uwagę na fakt podkreślany także przez doktrynę, że „ustawodawca [...] również ma [...] tzw. negatywny obowiązek polegający na nieprzyjmowaniu takich rozwiązań, które prowadziłyby do pozbawienia praw już istniejących stosownej ochrony albo do jej istotnego ograniczenia” (wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; zob. też wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98).

3. Z kolei art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek udzielania pomocy, ale jednocześnie pozostawia mu określenie jej form i zakresu.

Świadczenia rodzinne należą do systemu zabezpieczenia społecznego, który stanowi jeden z najbardziej złożonych problemów ustrojowych. Nie sposób precyzyjnie zadekretować jego jednego, określonego modelu (zob. wyrok TK z 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01). W tej materii sam ustrojodawca zdecydował się na pozostawienie ustawodawcy daleko idącej swobody regulacyjnej. Trybunał dodatkowo wzmocnił pozycję ustawodawcy, podkreślając wielokrotnie, iż na tle spraw zabezpieczenia społecznego nie bada trafności bądź celowości rozstrzygnięć parlamentu i zawsze przyjmuje wstępne założenie, że parlament działał racjonalnie i zgodnie z Konstytucją (zob. wyroki TK z: 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Swoboda władzy ustawodawczej jest [...] ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez te zasady i przepisy wartości, ale w wypadkach wątpliwych domniemanie powinno przemawiać na rzecz zgodności rozstrzygnięć ustawowych z konstytucją, zaś obalenie tego domniemanie wymaga bezspornego wykazania sprzeczności zachodzącej między ustawą i konstytucją” (orzeczenie TK z 24 maja

1994 r., sygn. akt K 1/94). W innym wyroku Trybunał stwierdził, że „nie jest powołany do oceny słuszności i celowości działania ustawodawcy lecz jedynie tego, czy stanowiąc prawo parlament przestrzegał norm, zasad i wartości ustanowionych w konstytucji” (wyrok TK z 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 15/01). Wśród takich chronionych konstytucyjnie wartości należy wymienić zarówno ideę zabezpieczenia społecznego, jak i równowagę budżetową. Niezachowanie tej równowagi będzie stanowić nie tylko naruszenie norm konstytucyjnych, ale może oznaczać dalsze ograniczanie zakresu zabezpieczenia społecznego w wyniku pogorszenia się stanu finansów państwa. Rozwiązania ustawowe powinny więc być ukształtowane w taki sposób, aby stanowić „optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego” (wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99).

4. Sąd konstytucyjny dokonał rozgraniczenia i doprecyzowania gwarancji pomocy dla rodzin, wynikających z Konstytucji, oraz skali dopuszczalnej swobody ustawodawcy w zakresie jej realizacji, wywodząc, że art. 71 Konstytucji rozstrzyga:

„– po pierwsze, o obowiązku władzy zapewnienia każdemu członkowi rodziny minimum egzystencji,

– po drugie, o zapewnieniu pomocy wykraczającej poza zwykłą pomoc. Konstytucja pozostawia przy tym ustawodawcy (działającemu w ramach porządku wartości i zasad konstytucyjnych) pewien margines swobody w precyzyjnym ustalaniu progu egzystencjalnego, odpowiadającego minimalnemu poziomowi konsumpcji towarów i usług człowieka oraz dziecka w danych warunkach społeczno-ekonomicznych. Nie ulega również wątpliwości, że regulacja konstytucyjna nie zwalnia rodziny z odpowiedzialności za swoje utrzymanie, a członków rodziny z obowiązków alimentacyjnych. [...] Konstytucja zakazuje bowiem zwalniania członków rodziny z ciążących na nich obowiązków alimentacyjnych poprzez kreowanie konkurencyjnego systemu zasiłków rodzinnych [...]” (wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05).

Niezgodne z normami Konstytucji wyrażonymi w art. 71 ust. 1 byłyby więc takie regulacje ustawowe, które nie tylko nie przewidywałyby szczególnej pomocy dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, ale nie proponowałyby jakiegokolwiek pomocy.

5. Odnosząc powyższe ustalenia do realiów niniejszej sprawy, której przedmiotem jest konstytucyjna ocena zasad nabywania dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, trzeba zauważyć, że:

- a) po pierwsze, ustawodawca dostrzegł problem kończącego się programu rządowego i dążąc do stabilizacji (ciągłości) wsparcia ze strony państwa, zdecydował o podwyższeniu kwoty świadczenia pielęgnacyjnego;
- b) po drugie, ustanowił okres przejściowy dla osób, którym ze względu na niespełnienie nowych warunków uprawnienie do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego wygaśnie z 30 czerwca 2013 r.;
- c) po trzecie, w okresie przejściowym wprowadził dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego dla określonej kategorii osób, który miał kompensować fakt, że pomoc obejmująca je w ramach programu rządowego kończyła się z dniem 31 grudnia 2012 r., natomiast zwiększenie świadczenia pielęgnacyjnego miało nastąpić od 1 lipca 2013 r.

Można więc zasadnie twierdzić, że wprowadzenie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego będzie stanowiło „szczególną pomoc” dla osób do niego uprawnionych.

6. Odpowiadając natomiast na szczegółowy argument powołany przez WSA w Poznaniu, mający świadczyć o niezgodności art. 12 ustawy zmieniającej z art. 71 ust. 1 Konstytucji, Sejm pragnie podkreślić, że problem konstytucyjny w niniejszej sprawie nie dotyczy przesłanek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, ale warunków, jakie muszą zostać spełnione, aby uzyskać dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego. Z tego względu trzeba zaznaczyć, że małżonek-opiekun osoby niepełnosprawnej nie uzyska dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego nie dlatego, że nie uzyska samego świadczenia, ale dlatego, że nie będąc rodzicem osoby niepełnosprawnej, nie otrzymywał wsparcia w ramach rządowego programu pomocy i z tego względu niezasadne byłoby przyznanie mu dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, którego celem było kompensowanie w okresie przejściowym niższego wsparcia państwa w postaci świadczenia pielęgnacyjnego przed podwyższeniem jego wysokości.

Przywołane względy nie dają podstaw, aby podzielić stanowisko pytającego sądu, że odmowa wsparcia niektórych osób bliskich (małżonków-opiekunów) tylko z tego powodu, że niepełnosprawność małżonka wymagającego opieki powstała po ukończeniu 18. (25.) roku życia, oznacza sprzeczność z wymogami uwzględnienia dobra rodziny, wynikającymi z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Trzeba zauważyć, że wyrażając swoje wątpliwości konstytucyjne, pytający sąd po raz kolejny utożsamia cele świadczenia pielęgnacyjnego i dodatku doń. Celem dodatku nie jest wsparcie wszystkich osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, ale tych spośród nich, które spełniają przesłanki nabycia świadczenia pielęgnacyjnego na nowych zasadach.

7. Jedynie na marginesie, niezależnie od ustaleń poczynionych w pkt. III.7 niniejszego pisma, Sejm pragnie się odnieść do argumentu pytającego sądu, związanego z odwołaniem się w art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej do art. 17 ust. 1 u.ś.r.. Trzeba przyznać, że rację ma WSA w Poznaniu, twierdząc, iż w sytuacji, gdy żyjący rodzice niepełnosprawnego nie będą chcieli sprawować opieki nad swoim niepełnosprawnym dzieckiem pozostającym w związku małżeńskim, małżonek niepełnosprawnego pozbawiony będzie możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego. Taki stan rzeczy jest konsekwencją ustalonej w art. 17 ust. 1a u.ś.r. precedencji (związanej z obowiązkiem alimentacyjnym) podmiotów ubiegających się o świadczenie pielęgnacyjne oraz warunku wskazanego w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r., zakładającego, że osoba wymagająca opieki nie może pozostawać w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Wypada również zaznaczyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych został zaprezentowany pogląd, zgodnie z którym fakt pozostawania osoby wymagającej opieki w związku małżeńskim nie wyklucza możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego. Stanowisko to uzyskało aprobatę w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 1 czerwca 2010 r. (sygn. akt P 38/09). Jakkolwiek Trybunał umorzył postępowanie dotyczące pytania prawnego w tym zakresie, to jednak uczynił to między innymi właśnie z uwagi na utrwaloną i jednolitą praktykę interpretacji art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r. W uzasadnieniu postanowienia Trybunału powołano bowiem szereg orzeczeń sądów administracyjnych, wskazując, iż owa praktyka wychodzi naprzeciw wątpliwościom konstytucyjnym dotyczącym zadanego

pytania prawnego. Sąd konstytucyjny wskazał przy tym, iż sądy administracyjne przyznały pierwszeństwo wykładni celowościowej i systemowej nad wykładnią językową, uznając, iż pozostawanie w związku małżeńskim przez osobę wymagającą opieki nie powinno stanowić przesłanki odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Trybunał podzielił pogląd, iż stosowanie wykładni językowej powyższego przepisu jest niedopuszczalne, gdyż pozostaje w sprzeczności z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi, takimi jak ochrona małżeństwa i dobra rodziny (art. 18 i art. 71 Konstytucji) oraz równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji).

Wracając do problemu ustawowego określenia precedencji podmiotów mogących się ubiegać o świadczenie pielęgnacyjne, należy podkreślić, że jakkolwiek małżonek osoby niepełnosprawnej może zostać wyłączony z tego grona osób, w wypadku, gdy żyje jeden z rodziców niepełnosprawnego małżonka, to nie oznacza to jednocześnie pozbawienia małżonka-opiekuna jakiegokolwiek wsparcia ze strony państwa. Ustawa zmieniająca wprowadziła nowy rodzaj świadczenia rodzinnego – specjalny zasiłek opiekuńczy. Zgodnie z art. 16a ust. 1 u.ś.r., specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje osobom, na których zgodnie z przepisami k.r.o. ciąży obowiązek alimentacyjny, jeżeli rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Zważywszy, że bezsporne jest, iż między małżonkami istnieje obowiązek alimentacyjny, małżonek, który zrezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad współmałżonkiem legitymującym się ww. orzeczeniem potwierdzającym niepełnosprawność, ma prawo otrzymywać specjalny zasiłek opiekuńczy, o ile spełnione są pozostałe warunki określone w art. 16a u.ś.r. Warto zauważyć, że wysokość specjalnego zasiłku opiekuńczego została ustalona na poziomie 520 zł, co odpowiada wartości świadczenia pielęgnacyjnego przed jej podwyżką dokonaną ustawą zmieniającą.



8. Konkludując, argumenty przywołane przez WSA w Poznaniu nie dają dostatecznych podstaw do obalenia domniemania konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Z tego względu Sejm wnosi o uznanie, że art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej, w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego pisma, **jest zgodny** z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz