

134/9/A/2013

WYROK

z dnia 5 grudnia 2013 r.
Sygn. akt K 27/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres – sprawozdawca
Teresa Liszcz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 5 grudnia 2013 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

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) z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

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) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca albo RPO) we wniosku z 24 czerwca 2013 r., złożonym w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności 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 albo u.z.u.ś.r.) z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą ochrony praw nabytych – wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

W ocenie RPO, na skutek nowelizacji przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych albo u.ś.r.), dokonanej ustawą zmieniającą, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nabytego na podstawie ostatecznych i bezterminowych decyzji administracyjnych wygasa *ex lege* 30 czerwca 2013 r. To znaczy, że od 1 lipca

* Sentencja została ogłoszona dnia 16 grudnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1557.

2013 r. część osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne na dotychczasowych zasadach nie będzie mogła z niego korzystać, ponieważ zmodyfikowane ustawą zmieniającą przesłanki nabycia świadczenia wyłączyły te osoby z kręgu uprawionych. W związku z tym RPO wskazuje, że: „(...) doszło do ingerencji w prawa nabyte z decyzji administracyjnej, a także do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Zakwestionowany przepis art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej wprowadził co prawda okres przejściowy, uprawniający osoby dotychczas otrzymujące świadczenie pielęgnacyjne do otrzymywania przedmiotowego świadczenia przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej [u.z.u.ś.r.], czyli do 30 czerwca 2013 r., a ponadto zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy zmieniającej decyzje wydane na podstawie przepisów dotychczasowych w sprawie o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego pozostają w mocy do 30 czerwca 2013 r., czyli na okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy i po upływie tego okresu z mocy prawa przestają obowiązywać, to jednak ustanowienie powyższej regulacji nie może być uznane za wystarczający argument, przemawiający za jej konstytucyjnością. Ustawodawca odebrał bowiem znacznej grupie osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego prawo do tego świadczenia, otrzymywanego dotychczas na podstawie decyzji administracyjnej na czas nieokreślony (...)”.

RPO przypomniał, że osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne podjęły ważne decyzje życiowe i rodzinne, dotyczące przerwania lub niepodejmowania 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; ich działanie było legitymowane zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z tej perspektywy zaskarżone przepisy ustawy zmieniającej nie służą konstytucyjnym wartościom, jakimi są opieka nad osobami niepełnosprawnymi oraz ochrona i opieka nad rodziną. Zdaniem RPO: „Przy regulowaniu praw socjalnych, finansowanych z budżetu, ustawodawca korzysta z przysługującego mu władztwa do kształtowania norm prawnych zgodnie z założeniami społeczno-ekonomicznymi. Granice swobody w korzystaniu z tego władztwa wyznaczają, jak w wypadku każdej regulacji ustawowej, normy konstytucyjne. Normy te pozostawiają ustawodawcy znaczny zakres swobody co do kierunków, zakresu i form regulacji świadczeń finansowanych z budżetu państwa, składających się na system tzw. osłony socjalnej. Z tego względu ustawodawca, mając na uwadze konieczność skierowania środków budżetowych do adresatów rzeczywiście sprawujących opiekę nad bliskimi osobami niepełnosprawnymi i wymagającymi takiego wsparcia był uprawniony do zmiany warunków przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego. Nowe warunki przyznawania tego świadczenia ze względu na potrzebę respektowania zasady ochrony praw nabytych nie powinny jednak dotyczyć osób, które pobierały świadczenie pielęgnacyjne na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów. Szczególne znaczenie zasady ochrony praw nabytych wynika z tego, że u jej podstaw leży dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego”.

RPO zwrócił ponadto uwagę, że ustawodawca nie podjął starań mających na celu zapewnienie osobom pozbawionym prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i zarazem niespełniającym przesłanek uzyskania specjalnego zasiłku opiekuńczego odpowiednich warunków przystosowania się do nowej regulacji. W szczególności za dostateczny mechanizm ochronny nie może zostać uznany – według RPO – sześciomiesięczny okres przejściowy ustanowiony w art. 11 ust. 1 u.z.u.ś.r. Ograniczenia kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego nie można również

usprawiedliwiać „niesprawnością władzy publicznej lub jej agend w ustalaniu prawa do świadczenia” lub intencją przeciwdziałaniu nadużyciom.

RPO zastrzegł przy tym, że jego wniosku nie należy odczytywać jako negacji potrzeby racjonalizowania zasad przyznawania świadczeń opiekuńczych. Za tym przemawiają zarówno zasada równości podmiotów wobec prawa, jak też zasada sprawiedliwości społecznej. „Niemniej nie może być też tak, że niezbędna interwencja ustawodawcy następuje w krótkich odstępach czasu (tutaj zdarzyło się to nawet po dwóch latach) i w reakcji na dostrzeżone nieprawidłowości w zasadach ustalania prawa do świadczeń może opierać się o przeciwstawne założenia (tutaj chodziło przede wszystkim o kryterium dochodowe). «Pułapka prawna» polega w niniejszej sprawie na tym, że obywatel, opierając się na dokonanej przez organ władzy publicznej ocenie przesłanek nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i działając w zaufaniu do dokonanej oceny, podejmował w ostatnich latach istotne decyzje życiowe (np. rezygnacja z zatrudnienia lub niepodejmowanie zatrudnienia), a następnie – gdy w świetle nowego stanu prawnego utraci prawo do tego świadczenia – poniesie wszelkie konsekwencje zmiany ustawy”.

2. Marszałek Sejmu w piśmie procesowym z 29 października 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 11 ust. 1 u.z.u.ś.r. „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”, oraz art. 11 ust. 3 u.z.u.ś.r. „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” – są niezgodne z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

Analiza merytoryczna została poprzedzona ustaleniami formalnoprawnymi. Marszałek Sejmu uznał, że pomimo wskazania w *petitum* wniosku art. 11 ust. 1 i 3 u.z.u.ś.r. *in extenso*, RPO zakwestionował to unormowanie jedynie zakresowo, koncentrując się na sposobie ukształtowania pozycji prawnej osób, które legitymowały się decyzją administracyjną i pobierały świadczenie pielęgnacyjne, jednakże na skutek ingerencji ustawodawcy zostały tego świadczenia pozbawione.

Zdaniem Marszałka Sejmu, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego ustalone w decyzji administracyjnej na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, stanowiło prawo podmiotowe jednostki chronione konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych. Tym samym „poza sporem jest, że w niniejszej sprawie doszło do ingerencji w prawa nabyte”, a zaskarżona regulacja pociągała za sobą niekorzystne skutki dla osób, które nabyły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na dotychczasowych zasadach, a następnie nie spełniły przesłanek uprawniających do nabycia tego prawa albo specjalnego zasiłku opiekuńczego.

W konsekwencji Marszałek Sejmu stwierdził, 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 stabilne warunki sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, bez obawy, że nie podejmując pracy zawodowej czy też z niej rezygnując, będą pozbawione świadczeń pomocowych, a po osiągnięciu wieku emerytalnego nie będą mogły korzystać z zabezpieczenia społecznego. Opieka nad osobą niepełnosprawną i w efekcie rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy

zarobkowej ma zwykle wymiar długofalowy i jest podejmowana w zaufaniu do stabilności systemu prawnego.

Za uzasadnieniem projektu ustawy Marszałek Sejmu przypominał, 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”. W jego ocenie, mogło się zatem wydawać, że w tym wypadku wartością konstytucyjną mogącą uzasadniać ograniczenie lub zniesienie praw nabytych było zachowanie równowagi budżetowej i zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa. Zarazem jednak Marszałek skonstatował, że: „Ustawodawca, wprowadzając zakwestionowaną regulację, zdecydował się (...) 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”.

Jako nieprzekonujący Marszałek Sejmu określił argument, że w okolicznościach tej sprawy dopiero wygaszenie wszystkich decyzji i poddanie wymogom nowej regulacji podmiotów dysponujących dotychczas uprawnieniem do świadczenia pielęgnacyjnego pozwoliło na ograniczenie kręgu osób nadużywających pomocy socjalnej państwa. Zastosowanie tak daleko idącego środka nie było konieczne. Marszałek wyraził przy tym pogląd, że: „(...) trudności w ustaleniu rzeczywistego sprawowania opieki i pielęgnowania osoby niepełnosprawnej ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz koniecznością stałego współdziałania 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”.

Ponadto Marszałek Sejmu zgodził się z wnioskodawcą, 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”. W opinii Marszałka, sześciomiesięczny okres przejściowy był zbyt krótki, nie odpowiadał standardom ukształtowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a co za tym idzie zachwiał bezpieczeństwem prawnym świadczeniobiorców.

Podsumowując swe wywody, Marszałek Sejmu odnotował, że „decyzje o przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego na dotychczasowych zasadach wygasły 1 lipca 2013 r. *ex lege*”, a w ustawie brak „zarówno procedury, jak i organu, który byłby władny orzekać o «wskrzeszeniu» prawa do świadczenia”. Dlatego ewentualne stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności art. 11 ust. 1 i 3 u.z.u.ś.r. będzie wymagało interwencji ustawodawcy w celu przywróceniu stanu zgodnego z ustawą zasadniczą. W związku z tym Marszałek Sejmu zwrócił się o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów, zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie procesowym z 9 września 2013 r. wniósł o orzeczenie, że art. 11 ust. 1 i 3 u.z.u.ś.r. „w zakresie, w jakim przepisy te powodują, po dniu 30 czerwca 2013 r., utratę prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby, które przed dniem wejścia w życie wymienionej ustawy otrzymywały świadczenie pielęgnacyjne i po dniu 30 czerwca 2013 r. nie spełniają wymagań do uzyskania prawa do świadczenia

pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. [u.z.u.ś.r.], są niezgodne z zasadą ochrony praw nabytych oraz z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji”.

Prokurator Generalny odniósł się do przedmiotu zaskarżenia sformułowanego we wniosku RPO. W jego ocenie, art. 11 ust. 1 i 3 u.z.u.ś.r. powinny być poddane kontroli przez Trybunał Konstytucyjny tylko w określonym zakresie. Jak podkreślił, wnioskodawca nie dąży bowiem do wyeliminowania tych przepisów z porządku prawnego w całości, tylko kwestionuje utratę prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez pewną kategorię osób, która przestała spełniać warunki uzyskania tego świadczenia po wejściu w życie ustawy zmieniającej. Prokurator Generalny zwrócił przy tym uwagę, że upłynął termin wskazany w art. 11 ust. 1 u.z.u.ś.r., do którego świadczeniobiorcy zachowali prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na dotychczasowych zasadach, a w konsekwencji nastąpiło wygaszenie wszystkich decyzji w sprawach świadczeń pielęgnacyjnych wydanych przed 1 stycznia 2013 r.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, z analizy art. 17 i art. 16a u.ś.r., w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, wynika, że – w porównaniu do poprzednio obowiązującego stanu prawnego – został ograniczony krąg osób uprawnionych do świadczeń opiekuńczych, adresowanych do osób rezygnujących z pracy zarobkowej z powodu konieczności zapewnienia opieki niepełnosprawnemu członkowi rodziny. „W związku z tym część osób pobierających przed dniem 1 stycznia 2013 r. świadczenie pielęgnacyjne, po dniu 30 czerwca 2013 r. nie może uzyskać ani świadczenia pielęgnacyjnego, ani też specjalnego zasiłku opiekuńczego”.

Wprowadzone unormowania – stwierdził Prokurator Generalny – ingerują w prawa nabyte dotychczasowych świadczeniobiorców, którzy nie mogą uzyskać nowych świadczeń opiekuńczych, wobec zmiany warunków ich przyznawania. Z tej perspektywy niewystarczający był również półroczny okres przejściowy, przewidziany w art. 11 ust. 1 u.z.u.ś.r., który miał na celu stworzenie możliwości przystosowania się osób korzystających ze świadczeń pielęgnacyjnych do nowej sytuacji prawnej.

Celem świadczenia pielęgnacyjnego było zapewnienie pomocy materialnej rodzicom i innym członkom rodziny, którzy mimo zdolności do pracy zarobkowej nie podejmowali jej lub z niej rezygnowali, ponieważ ich niepełnosprawne dziecko lub inny członek rodziny wymagali stałej opieki oraz pomocy w procesie leczenia, rehabilitacji i edukacji. Świadczenie pielęgnacyjne – wywodził Prokurator Generalny – częściowo rekompensujące utracone zarobki, było wsparciem finansowym dla rodzin opiekujących się niepełnosprawnym dzieckiem lub innym członkiem rodziny, a w powiązaniu z prawem do świadczenia w postaci finansowania ze środków publicznych składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe dla uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego zapewniało dziecku (innemu członkowi rodziny) względnie stabilne warunki opieki, bez obawy opiekuna, że – rezygnując z pracy zarobkowej – w przyszłości, po osiągnięciu wieku emerytalnego, nie będzie mógł korzystać ze świadczeń ubezpieczenia społecznego. Wszystko to powodowało, że – według Prokuratora Generalnego – dotychczasowi świadczeniobiorcy mogli zasadnie oczekiwać, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego wraz ze świadczeniem w postaci opłacania składek na ubezpieczenie społeczne zostanie zachowane przez cały okres sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, skoro było ono przyznane bezterminowo i bez względu na sytuację dochodową w rodzinie.

Prokurator Generalny nie podzielił poglądu, że istotny wzrost wydatków na wypłatę świadczeń pielęgnacyjnych w ostatnich latach może stanowić wystarczający argument za ingerencją ustawodawcy w prawa nabyte. Ograniczenie nadużyć w systemie świadczeń pielęgnacyjnych powinno następować za pomocą innych instrumentów prawnych niż odstępstwo od zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych. „Rola ustawodawcy jest (...) tworzenie odpowiednich mechanizmów zapobiegających nadużyciom prawa do korzystania ze środków publicznych i wyposażanie w nie organów stosujących prawo”.

Podobnie – w przekonaniu Prokuratora Generalnego – ustawodawca nie stworzył dla dotychczasowych beneficjentów świadczeń pielęgnacyjnych satysfakcjonującej ochrony w postaci np. „zasiłków dla bezrobotnych”. Brak takiej pomocy może zaś „powodować pogłębienie trudności powrotu tych osób na rynek pracy, zwłaszcza tych, które przez dłuższy czas pobierały świadczenie opiekuńcze”.

4. W piśmie z 25 lipca 2013 r. – na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) – Trybunał Konstytucyjny wezwał do udziału w postępowaniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Ustosunkowując się do wniosku RPO, w piśmie z 30 sierpnia 2013 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej zajął stanowisko, że art. 11 ust. 1 i 3 u.z.u.s.r. jest zgodny z zasadą zaufania do państwa i prawa oraz zasadą ochrony praw nabytych, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. W piśmie procesowym położył akcent na praktykę stosowania przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. Stwierdził m.in., że w następstwie rozszerzenia zakresu podmiotowego prawa do świadczenia pielęgnacyjnego oraz likwidacji zasady przyznawania tego świadczenia według kryterium dochodowego nastąpił „zaskakująco wysoki” przyrost liczby osób korzystających ze świadczenia pielęgnacyjnego, a tym samym zwiększyły się wydatki na ten cel ponoszone przez budżet państwa. Według Ministra Pracy i Polityki Społecznej: „W okresie od 2010 r. do 2012 r. liczba osób uprawnionych zwiększyła się o ponad 300% – do 223,5 tys. osób w porównaniu z sytuacją jaka była przed zmianami w 2009 r. i w latach wcześniejszych, gdzie liczba świadczeniobiorców kształtowała się na stałym poziomie ok. 68-71 tys. osób. Nastąpiło w związku z tym także istotne zwiększenie wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na realizację świadczeń opiekuńczych. W latach 2010-2012 wydatki na ten cel wzrosły łącznie o ponad 3,3 mld zł. Przeznaczenie o tyle wyższej w okresie 3 lat kwoty z budżetu państwa na świadczenia opiekuńcze uniemożliwiało przeprowadzanie jakichkolwiek zmian w zakresie finansowania wszystkich świadczeń rodzinnych, w tym zwiększania kwot świadczeń kierowanych do rodzin z dziećmi na utrzymaniu. (...) [W]śród grupy nowych świadczeniobiorców, którzy uzyskali prawo do świadczenia pielęgnacyjnego po 2009 r. w wyniku rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, w połączeniu ze zniesieniem kryterium dochodowego (...) aż 83% stanowiły osoby inne niż rodzice dzieci niepełnosprawnych pobierający świadczenie pielęgnacyjne. Jak wynikało z licznych sygnałów od gmin realizujących świadczenia pielęgnacyjne, zauważalna była również postępująca tendencja do «wyszukiwania» przez osoby nieaktywne zawodowo osób niepełnosprawnych w swoich rodzinach jedynie w celu uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, bez faktycznego sprawowania opieki nad taką osobą”.

Minister Pracy i Polityki Społecznej zrekonstruował *ratio legis* ustawy o świadczeniach rodzinnych. Jego zdaniem: „(...) celem ustawodawcy nie było wprowadzenie nieograniczonego dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego dla wszystkich osób deklarujących sprawowanie opieki nad osobami niepełnosprawnymi. Zakres pomocy

państwa dla rodzin osób niepełnosprawnych jest bowiem uzależniony od ograniczonych możliwości finansowych państwa. Pozostawienie bez zmian stanu prawnego dotyczącego świadczenia pielęgnacyjnego spowodowałoby w niedługiej przyszłości sytuację, gdy na wszystkie osoby legitymujące się odpowiednią niepełnosprawnością przyznawane byłoby świadczenie pielęgnacyjne, co skutkowałooby dalszym lawinowym wzrostem kosztów, podważającym zasady racjonalnego wydatkowania środków publicznych. Taki wzrost wydatków uniemożliwił prowadzenie działań zmierzających w kierunku zwiększenia wsparcia materialnego dla rodzin z dziećmi, w tym zwłaszcza dla rodziców niepełnosprawnych dzieci. Zważywszy na sytuację, że rodzice pobierający świadczenie pielęgnacyjne sprawują opiekę nad dzieckiem, które ze względu na swój stan chorobowy, nie miało szansy uzyskać zdolności do samodzielnego zarobkowania i uzyskania z tego tytułu źródła finansowania wydatków związanych z niezbędną opieką, potrzeba zwiększenia pomocy materialnej dla nich ma szczególne znaczenie. Nieco inaczej kształtuje się sytuacja w zakresie opieki nad osobami dorosłymi. Osoby dorosłe, których niepełnosprawność nie powstała w dzieciństwie lub w okresie nauki, co do zasady miały możliwość wypracowania własnych źródeł dochodu (emerytura, renta) co może już pozwolić na sfinansowanie lub współfinansowanie opieki, bez konieczności dodatkowego wsparcia ze strony budżetu państwa. W związku z powyższym zdecydowano się na wprowadzenie szeroko zakrojonych zmian w ustawie o świadczeniach rodzinnych zmierzających do racjonalizacji zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, poprzez dostosowanie rozwiązań systemowych do potrzeb społecznych i możliwości finansowych państwa”.

Stanowisko Ministra Pracy i Polityki Społecznej zasadzało się na założeniu, że świadczenia opiekuńcze, w tym świadczenie pielęgnacyjne, są finansowane z budżetu państwa, a więc nie mają charakteru ubezpieczeniowego (wzajemnego). Dlatego powinny trafiać przede wszystkim do osób, których sytuacja faktyczna uniemożliwia zaspokajanie podstawowych potrzeb życiowych. „W obecnym stanie prawnym świadczenia rodzinne są formą redystrybucji dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa na podstawie kryteriów przyjętych w polityce społecznej, a sprecyzowanych w przepisach ustawy. Tworząc tego rodzaju systemy redystrybucyjne, ustawodawca korzysta z przysługującego mu władztwa do kształtowania norm prawnych zgodnie z założeniami społeczno-ekonomicznymi. Granice swobody w korzystaniu z tego władztwa wyznaczają, jak w wypadku każdej regulacji ustawowej, normy konstytucyjne. Normy te pozostawiają ustawodawcy znaczny zakres swobody co do kierunków, zakresu i form regulacji świadczeń finansowanych z budżetu państwa, składających się na system tzw. osłony socjalnej”. W ocenie konstytucyjności ustaw, które regulują redystrybucję dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa – akcentował Minister Pracy i Polityki Społecznej – nie można abstrahować od tego, że w demokratycznym państwie prawnym określanie wielkości budżetu i struktury jego wydatków, a także kierunków i preferencji polityki społecznej i gospodarczej należy do demokratycznie legitymowanego parlamentu.

Minister Pracy i Polityki Społecznej odnotował ponadto, że zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego, w szczególności nie wyklucza stanowienia regulacji ograniczających lub nawet znoszących prawa podmiotowe. Zakazane jest wyłącznie arbitralne i nieproporcjonalne ograniczanie praw nabytych; mogą one być natomiast uszczuplane „w szczególnych okolicznościach”, także z uwagi na równowagę finansową państwa czy kryzys gospodarczy. W wypadku ustawy zmieniającej ustawodawca przewidział stosowny okres przejściowy, pozwalający osobom pobierającym świadczenia pielęgnacyjne na dotychczasowych zasadach dostosować się do nowych warunków.

Minister Pracy i Polityki Społecznej przypomniał również, że poza świadczeniami rodzinnymi, w katalogu których znajduje się świadczenie pielęgnacyjne i specjalny zasiłek opiekuńczy, osoby niepełnosprawne i ich opiekunowie mogą ubiegać się o szereg świadczeń – w formie pieniężnej lub niepieniężnej – na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U z 2013 r. poz. 182, ze zm.). „Przy rozpatrywaniu zasadności wprowadzonych rozwiązań nie można abstrahować od całokształtu systemu wsparcia socjalnego w Polsce kształtowanego przez organy ustawodawcze i wykonawcze. Funkcjonujące rozwiązania są ze sobą wzajemnie powiązane i realizują jako całość koncepcję wsparcia określonej grupy osób, jaką są m.in. osoby niepełnosprawne”.

5. Odpowiadając na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 26 lipca 2013 r. w sprawie nakładów finansowych nieprzewidzianych w budżecie państwa, jakie może spowodować orzeczenie w rozpatrywanej sprawie, Minister Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 26 września 2013 r., z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, wyjaśnił, że ewentualne przywrócenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w obecnie obowiązującej kwocie osobom, które do 30 czerwca 2013 r. były do niego uprawnione, a następnie je utraciły na podstawie art. 11 ust. 1 i 3 u.z.u.ś.r., oraz podwyższenie wysokości specjalnego zasiłku opiekuńczego do wysokości świadczenia pielęgnacyjnego wiązałoby się z dodatkowymi kosztami dla budżetu państwa w wysokości: 683 384 tys. zł w 2013 r. i 1 366 768 tys. zł w 2014 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej stwierdził przy tym, że zarówno ustawa budżetowa na 2013 r., jak i projekt ustawy budżetowej na 2014 r. (nad którym trwają prace), nie uwzględniają dodatkowych środków na świadczenia pielęgnacyjne dla osób, które je utraciły w związku z wejściem w życie ustawy zmieniającej.

II

Na rozprawę 5 grudnia 2013 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu, Prokuratora Generalnego oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych, a następnie odpowiedzieli na pytania członków składu orzekającego. Po uzyskaniu odpowiedzi, Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca albo RPO) we wniosku z 24 czerwca 2013 r., złożonym w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, zakwestionował konstytucyjność 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 albo u.z.u.ś.r.).

Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.z.u.ś.r.: „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”. Z kolei art. 11 ust. 3 tej ustawy stanowi, że: „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”.

Zaskarżone przez RPO przepisy zostały zamieszczone w ustawie zmieniającej, która znowelizowała ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych albo u.ś.r.) między innymi w części dotyczącej przesłanek nabycia świadczenia pielęgnacyjnego. Regulowały one zatem wpływ ustawy zmieniającej na stosunki prawne powstałe i ukształtowane pod rządami dotychczas obowiązującej ustawy o świadczeniach rodzinnych; ich problematyka odnosiła się do kwestii intertemporalnych (przejęciowych).

2. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że celem wniosku RPO była regulacja intertemporalna zawarta w ustawie zmieniającej (*nota bene* w dniu orzekania przez Trybunał jej treść została już „skonsumowana”, a okres przejściowy zaplanowany na jej podstawie minął – wniosek RPO wpłynął do Trybunału 25 czerwca 2013 r., a wygaszenie decyzji administracyjnych przyznających świadczenie pielęgnacyjne nastąpiło po upływie 30 czerwca 2013 r.), nie były zaś przepisy prawa materialnego ustawy o świadczeniach rodzinnych określające przesłanki nabycia świadczenia pielęgnacyjnego, zmodyfikowane przez art. 1 pkt 4 i 5 u.z.u.ś.r. Spostrzeżenie to ma znaczenie dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, w tej sprawie Trybunał nie wypowiedział się o zgodności z Konstytucją elementów mechanizmu prawnego przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych *pro futuro* (ustanowionego ustawą zmieniającą). Nie odnosił się więc do poprawności nowych, bardziej restrykcyjnych w porównaniu ze stanem dotychczasowym kryteriów uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego. Ta problematyka jest niewątpliwie powiązana merytorycznie z regulacją przepisów przejściowych ustawy zmieniającej, niemniej – ze względu na reguły rządzące kontrolą konstytucyjności prawa, w tym zasadę skargowości – nie mogła być przedmiotem badania w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem RPO. Po drugie, już w tym miejscu trzeba podkreślić, że kontrola przepisów intertemporalnych, kiedy przewidziane w nich czynności zostały zrealizowane, a nie materialnoprawnej podstawy odmowy przyznania nowych świadczeń, w zasadniczy sposób wpływa na potencjalne skutki wyroku Trybunału. Okoliczności badanej sprawy przesądzają, że jedynie w wypadku ewentualnego orzeczenia o niezgodności przepisów prawa materialnego (nieobjętych zaskarżeniem RPO), osoby, których sytuacja została ukształtowana na ich podstawie, mogłyby skorzystać z instytucji sanacyjnych, o których mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji i operacjonalizujących tę normę odpowiednich regulacjach ustawowych. Wzruszenie aktów stosowania prawa po wyroku Trybunału o niezgodności normy intertemporalnej, zwłaszcza gdy przewidziany w jej treści mechanizm prawny zakładał wygaszenie decyzji administracyjnych *ex lege*, nie jest możliwe. W takich warunkach wykonanie negatywnego wyroku Trybunału zawsze będzie wymagało interwencji legislacyjnej ustawodawcy.

W uzasadnieniu wniosku RPO rozwinął wątek nieproporcjonalności zaskarżonych przepisów. Mogłoby to, *prima facie*, sugerować, że zasada proporcjonalności jest w tej sprawie uzupełniającym wzorcem kontroli, pomimo niewymienienia jej w *petitum* pisma. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że całokształt argumentacji RPO, a przede wszystkim osnowa wiodącego zarzutu koncentrującego się na problematyce praw nabytych oraz zaufaniu obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nie pozwalają zrewidować podstawy kontroli w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*. Wnioskodawca posłużył się pojęciem proporcjonalności w sensie opisowym, chcąc w ten sposób oddać niepotrzebną restrykcyjność regulacji przejściowej ustawy zmieniającej, jednakże bez intencji uczynienia tego zagadnienia odrębnym i samodzielny punktem zaskarżenia.

3. 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 jest przyznawane od 1 maja 2004 r. na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zastąpiło ono – mający podobną funkcję – zasiłek stały, który był przewidziany w art. 27 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, ze zm.).

Przesłanki nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego były zmieniane, a co za tym idzie zmieniał się krąg jego adresatów. Początkowo świadczenie było adresowane do rodziców niepełnosprawnego dziecka, którzy zrezygnowali z pracy lub niepodjęli aktywności zawodowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad dzieckiem. Liczba świadczeniobiorców w latach 2004-2008 wynosiła przeciętnie około 70 tys. osób, a wydatki kształtowały się średnio na poziomie 340 mln zł (dane przekazane przez sekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, zob. Biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 11 października 2012 r., nr 44/VII kadencja, s. 4).

Poszerzenie kręgu beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego w kolejnych latach było związane z wykonaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107, i 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109, a także wejściem w życie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz. U. Nr 219, poz. 1706), która znosiła kryterium dochodowe jako przesłankę nabycia tego świadczenia.

W wyroku o sygn. P 27/07 Trybunał 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, był niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Uzasadnienie tego orzeczenia odwoływało się do wyroku z 15 listopada 2006 r., sygn. P 23/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 151, dotyczącym zasiłku stałego. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zarówno zasiłek stały, jak i świadczenie pielęgnacyjne dotyczyły tej samej materii i miały takie same cele, a więc powinny być oceniane w kontekście zasady równości według takich samych kryteriów. Pominięcie w zaskarżonym przepisie możliwości nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad innym niż dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny Trybunał ocenił jako rozwiązanie zawężające krąg osób uprawnionych do nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Podkreślił równocześnie, że regulacji tej nie można usprawiedliwić trudnościami w ustaleniu rzeczywistego sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, ponieważ nie jest to wartość konstytucyjna i nie zwalnia ustawodawcy od obowiązku takiego ukształtowania przepisów, aby nie sprzyjały one nadużyciom.

Natomiast w wyroku o sygn. P 41/07 Trybunał orzekł, że art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b u.ś.r. (w badanym wówczas brzmieniu) w zakresie, w jakim uniemożliwiał przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki nad innym niż jej dziecko, niepełnosprawnym, niepełnoletnim członkiem rodziny, dla którego stanowi rodzinę zastępczą spokrewnioną i wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny, był niezgodny m.in. z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał zwrócił m.in. uwagę, że „świadczenie pielęgnacyjne jest subsydiarną formą pomocy rodzinie. Dobrowolność rezygnacji z pracy zarobkowej wskazuje na to, że instytucja ta jest wyrazem realizacji zasady pomocniczości”.

Do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2012 r., świadczenie pielęgnacyjne – co do zasady – było przyznawane matce, ojcu, osobom, na których zgodnie z ustawą z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.; dalej: k.r.o.) ciążył obowiązek alimentacyjny, oraz opiekunowi faktycznemu dziecka. W wypadku osoby innej niż spokrewniona w pierwszym stopniu, na której ciążył obowiązek alimentacyjny, świadczenie pielęgnacyjne przysługiwało, gdy nie było innej osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu albo gdy osoba ta nie była w stanie sprawować opieki. Osoba, nad którą była sprawowana opieka, mogła być zarówno dzieckiem, jak i osobą dorosłą, i nie musiała być członkiem rodziny osoby sprawującej opiekę (tak np. w sytuacji opiekuna faktycznego dziecka).

Po spełnieniu przez osobę sprawującą opiekę warunków niepodejmowania zatrudnienia lub rezygnacji z niego oraz niepobierania świadczeń zastępujących dochody (art. 17 ust. 1 i 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 już wspomniano, na podstawie art. 13 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych 1 stycznia 2010 r. uchylono kryterium dochodowe warunkujące do tej pory nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

W skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego piśmie z 30 sierpnia 2013 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej skonstatował, że w wyniku dokonanych w tym czasie zmian w ustawie o świadczeniach rodzinnych nastąpił znaczny przyrost liczby osób korzystających ze świadczenia pielęgnacyjnego, a tym samym odpowiednio zwiększyły się wydatki budżetu państwa na ten cel. Według ministra: „W okresie od 2010 r. do 2012 r. liczba osób uprawnionych zwiększyła się o ponad 300% – do 223,5 tys. osób w porównaniu z sytuacją jaka była przed zmianami w 2009 r. i w latach wcześniejszych, gdzie liczba świadczeniobiorców kształtowała się na stałym poziomie ok. 68-71 tys. osób. Nastąpiło w związku z tym także istotne zwiększenie wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na realizację świadczeń opiekuńczych. W latach 2010-2012 wydatki na ten cel wzrosły łącznie o ponad 3,3 mld zł”.

4. Ustawa zmieniająca została uchwalona z przedłożenia rządowego (zob. druk nr 724/VII kadencja Sejmu). Jej deklarowane w materiałach z prac ustawodawczych *ratio legis* odwoływało się do potrzeby racjonalizacji zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego przez dostosowanie rozwiązań systemowych do „potrzeb społecznych związanych z polityką rodzinną i możliwości finansowych państwa”. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy: „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%). Wśród grupy świadczeniobiorców, którzy uzyskali prawo do świadczenia pielęgnacyjnego po 2010 r. w wyniku rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, w połączeniu ze zniesieniem kryterium dochodowego, (...) aż 83% stanowią osoby inne niż rodzice dzieci niepełnosprawnych pobierający świadczenie pielęgnacyjne. W tym znaczną część stanowią osoby nadużywające pomocy finansowej ze strony państwa. Zauważalna jest również postępująca tendencja do wyszukiwania przez osoby nieaktywne zawodowo osób

niepełnosprawnych w swoich rodzinach jedynie w celu uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, bez faktycznego sprawowania opieki nad taką osobą. Konieczne jest więc inne określenie warunków przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, aby środki z budżetu państwa były kierowane do adresatów rzeczywiście sprawujących opiekę nad bliskimi osobami niepełnosprawnymi i wymagającymi takiego wsparcia. Projekt zakłada rozróżnienie podmiotowe grupy osób, na które będzie pobierane świadczenie pielęgnacyjne, a nie, jak do tej pory planowano, grup osób które świadczenie to będą pobierać. Możliwość ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne przysługiwać będzie osobom, które sprawują opiekę nad osobą, której niepełnosprawność powstała odpowiednio do 18. lub 25. roku życia”.

Z kolei w cytowanym już piśmie z 30 sierpnia 2013 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wyjaśnił, że celem instytucji świadczenia opiekuńczego nie było wprowadzenie „nieograniczonego dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego dla wszystkich osób deklarujących sprawowanie opieki nad osobami niepełnosprawnymi”. Zakres pomocy państwa dla rodzin osób niepełnosprawnych jest bowiem uzależniony od możliwości finansowych państwa. Natomiast pozostawienie bez zmian ówczesnego stanu prawnego „spowodowałoby w niedługiej przyszłości sytuację, gdy na wszystkie osoby legitymujące się odpowiednią niepełnosprawnością przyznawane byłoby świadczenie pielęgnacyjne, co skutkowało by dalszym lawinowym wzrostem kosztów, podważającym zasady racjonalnego wydatkowania środków publicznych”.

Korekta zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego od 1 stycznia 2013 r., dokonana ustawą zmieniającą, polegała przede wszystkim na modyfikacji przesłanek nabycia świadczenia pielęgnacyjnego oraz wprowadzeniu do katalogu świadczeń opiekuńczych nowego środka pomocowego, jakim był specjalny zasiłek opiekuńczy. W wyniku tych zmian, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego – zgodnie z art. 17 u.ś.r. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 u.z.u.ś.r. – przysługiwało:

- a) matce albo ojcu,
- b) opiekunowi faktycznemu dziecka,
- c) osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 135, ze zm.),
- d) innym osobom, na których – zgodnie z przepisami k.r.o. – ciążył 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 wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

Osobom, na których – w myśl przepisów k.r.o. – ciążył obowiązek alimentacyjny, innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagająca opieki, przysługiwało świadczenie pielęgnacyjne, w wypadku gdy spełnione były łącznie następujące warunki:

- a) rodzice osoby wymagającej opieki nie żyli, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, byli małoletni lub legitymowali się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności,
- b) nie było innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, były małoletnie lub legitymowały się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności,

c) nie było opiekuna faktycznego dziecka ani osoby będącej rodziną zastępczą spokrewnioną, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 i 3 u.ś.r., lub legitymowały się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Jednocześnie w art. 17 u.ś.r. został dodany nowy ustęp 1b, który stanowił, że: „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”.

Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, tak samo jak przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, nadal przysługiwało bez względu na wysokość dochodu rodziny.

Oprócz zmodyfikowanego świadczenia pielęgnacyjnego do ustawy o świadczeniach rodzinnych zostało wprowadzone nowe świadczenie dla rodzin, które w warunkach więcej niż jednego gospodarstwa domowego miały niskie dochody – specjalny zasiłek opiekuńczy (art. 16a u.ś.r.). Świadczenie to przysługiwało osobom, na których – zgodnie z przepisami k.r.o. – ciążył 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 współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

Specjalny zasiłek opiekuńczy przysługiwał, jeżeli łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę nie przekraczał kwoty, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.ś.r. (583 zł). W wypadku gdy łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę przekraczał kwotę uprawniającą daną osobę do specjalnego zasiłku opiekuńczego o kwotę niższą lub równą kwocie odpowiadającej najniższemu zasiłkowi rodzinnemu przysługującemu w okresie, na który był ustalany, specjalny zasiłek opiekuńczy przysługiwał, jeżeli przysługiwał w poprzednim okresie zasiłkowym. W wypadku przekroczenia dochodu w kolejnym roku kalendarzowym specjalny zasiłek opiekuńczy nie przysługiwał (art. 16a ust. 3 u.ś.r.). Kolejne przepisy art. 16a u.ś.r. precyzowały, m.in. jak należy rozumieć pojęcie „dochód rodziny”.

Specjalny zasiłek opiekuńczy, inaczej niż świadczenie pielęgnacyjne, był świadczeniem okresowym, ustalonym na okres zasiłkowy (art. 24 ust. 1 u.ś.r.).

5. W realiach tej sprawy znaczenie miały różnice między dotychczasowym stanem prawnym a zmianami wprowadzonymi ustawą zmieniającą. Z perspektywy zarzutów RPO istotne jest bowiem to, że nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego od 1 stycznia 2013 r. zostało obwarowane przez ustawodawcę szeregiem dodatkowych warunków.

Po pierwsze, świadczenie pielęgnacyjne zostało uzależnione od tego, w jakim wieku osoba wymagająca opieki została dotknięta niepełnosprawnością. Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, inaczej niż w poprzednim stanie prawnym, nie przysługiwało już osobom niepełnosprawnym wymagającym opieki w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych, których niepełnosprawność powstała po ukończeniu przez nie 18. lub – jeśli niepełnosprawność powstała w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej – 25. roku życia. Ustawodawca podzielił osoby niepełnosprawne wymagające opieki na dwie kategorie według kryterium momentu powstania ich niepełnosprawności i tylko do jednej z

nich skierował środek pomocowy w postaci świadczenia pielęgnacyjnego. W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (zob. druk nr 724/VII kadencja Sejmu) znalazło się wyjaśnienie, że wprowadzenie takiego rozwiązania było podyktowane intencją wsparcia przede wszystkim osób niesamodzielnych ekonomicznie z powodu kontynuacji nauki i niepodejmowania aktywności zawodowej. Osoby dorosłe – zdaniem projektodawcy – których niepełnosprawność nie powstała w okresie nauki, z reguły były samodzielne i miały możliwość wypracowania źródeł dochodu (emerytura, renta), co pozwalało im na sfinansowanie lub współfinansowanie własnej opieki, bez konieczności dodatkowego wsparcia ze strony budżetu państwa (argumentacja ta została powtórzona w skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego piśmie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 30 sierpnia 2013 r.).

Po drugie, specjalny zasiłek opiekuńczy, który miał przysługiwać – stosownie do deklaracji zawartych w materiałach z prac legislacyjnych – jako swego rodzaju dopełnienie pomocy rodzinie w związku z modyfikacją dotychczasowych przesłanek prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, wprawdzie nie uzależniał pomocy od momentu powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki (został skierowany również – mówiąc w uproszczeniu – do osób dorosłych), ale wymagał spełnienia kryterium dochodowego. W rezultacie z tego zasiłku mogła skorzystać tylko część osób opiekujących się bliskimi ze względu na ich niepełnosprawność. Innymi słowy, specjalny zasiłek opiekuńczy nie mógł w pełni uzupełnić tego zakresu podmiotowego świadczenia pielęgnacyjnego sprzed 1 stycznia 2013 r., które zostało wyeliminowane po wejściu w życie ustawy zmieniającej.

Po trzecie, inną przesłanką warunkującą nabycie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego była „rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym bliskim. Trzeba zwrócić uwagę, że do nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wymagane było (i jest) „niepodejmowanie lub rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” w celu sprawowania takiej opieki. Ze względu na krótki okres obowiązywania ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu ustalonym przez ustawę zmieniającą, nie można jeszcze bezspornie stwierdzić, w jakim kierunku rozwinię się praktyka stosowania art. 16a u.ś.r., niemniej dopuszczalna jest również wykładnia przesłanek nabycia specjalnego zasiłku opiekuńczego wykluczająca możliwość ubiegania się o nie przez osoby, które dotąd pobierały świadczenie pielęgnacyjne (na zasadach sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej), a następnie utraciły to prawo w związku z wygaszeniem decyzji administracyjnych na mocy art. 11 ust. 3 u.z.u.ś.r. Osoby te – *de nomine* – nie będą bowiem ubiegały się o specjalny zasiłek opiekuńczy z pozycji „rezygnujących z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej”, gdyż w okresie pobierania zasiłku pielęgnacyjnego nie pracowały. W jeszcze mniej korzystnej sytuacji są ci spośród dotychczasowych beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego, którzy w ogóle nie podejmowali zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, a więc nie mogą z nich zrezygnować.

Przykładem tego, że wspomniana przesłanka może być wykładana wąsko (czyli z wykluczeniem objęcia nią sytuacji niepodejmowania pracy), jest pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, który stwierdził, że: „W obecnym stanie prawnym ustawodawca zawęził krąg podmiotów uprawnionych do specjalnego zasiłku opiekuńczego, nie tylko uzależniając jego przyznanie od spełnienia kryterium dochodowego (...), 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, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Choć w sprawie rozpatrywanej przez WSA w Olsztynie ocenie podlegała sytuacja osoby, która nie nabyła prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie dawnego stanu prawnego (występowała o specjalny zasiłek opiekuńczy po raz pierwszy), to nie można wykluczyć, że taka rygorystyczna linia orzecznicza zostanie przyjęta także wobec podmiotów, które pobierały świadczenie pielęgnacyjne, spełniają nowe kryterium dochodowe, lecz nie zrezygnowały z pracy (w związku z ubieganiem się o świadczenie pielęgnacyjne), a „jedynie” nie podjęły zatrudnienia. Problematyka ta jest dostrzegana również przez inne wojewódzkie sądy administracyjne. Część składów orzekających stara się łagodzić wieloznaczność art. 16 u.ś.r. za pomocą wykładni w zgodzie z Konstytucją na korzyść osób ubiegających się o specjalny zasiłek opiekuńczy, w tym osób bezrobotnych w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r. poz. 674, ze zm.), a także osób, które m.in. ze względu na upływ czasu mają trudności z wykazaniem „wyraźnego i bezpośredniego związku czasowego między rezygnacją z zatrudnienia a sprawowaniem opieki nad osobą najbliższą” (zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z 5 września 2013 r., sygn. akt III SA/Gd 532/13; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12 września 2013 r., sygn. akt II SA/Go 681/13, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych; wyrok WSA w Łodzi z 13 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 599/13, Lex nr 1360568; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Go 516/13, Lex nr 1360596).

Zważywszy powyższe uwagi, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w wyniku przyjęcia zakwestionowanej przez RPO regulacji przejściowej, interpretowanej w kontekście przesłanek nowego świadczenia pielęgnacyjnego oraz specjalnego zasiłku opiekuńczego, można mówić o trzech kategoriach osób, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, ustalanego na podstawie obowiązujących wówczas przepisów. Do pierwszej grupy należą osoby, którym ze względu na spełnienie nowych kryteriów nabycia świadczenia pielęgnacyjnego (ustalonych ustawą zmieniającą) to prawo przysługuje. Do drugiej grupy należą osoby, którym nie przysługuje nowe świadczenie pielęgnacyjne, gdyż np. 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 zarazem spełniają przesłanki warunkujące nabycie specjalnego zasiłku opiekuńczego. Do trzeciej grupy należą osoby, którym w nowym stanie prawnym nie przysługuje ani świadczenie pielęgnacyjne, ani specjalny zasiłek opiekuńczy, mimo że przed 1 stycznia 2013 r. przysługiwało im prawo do świadczenia pielęgnacyjnego stwierdzone w ostatecznej decyzji administracyjnej.

Problem konstytucyjny przedstawiony przez RPO dotyczy trzeciej kategorii podmiotów. Trzeba podkreślić, że teoretycznie utrata praw nabytych dotyczy wszystkich osób, które przed wejściem w życie ustawy zmieniającej legitymowały się ostateczną decyzją administracyjną przyznającą świadczenie pielęgnacyjne. Mechanizm prawa przejściowego przyjęty w art. 11 ust. 1 i 3 u.z.u.ś.r. zakładał bowiem, że decyzje wygasną z mocy prawa, niejako automatycznie, niezależnie od okoliczności faktycznych i prawnych, w jakich znajdowali się dotychczasowi świadczeniobiorcy. Ustawodawca tylko o 6 miesięcy przedłużył dalsze stosowanie starego prawa, kształtując w ten sposób okres na dostosowanie się do nowych regulacji; nie przewidział natomiast – bez wątpienia intencjonalnie – żadnego mechanizmu konwersji praw nabytych w przeszłości czy jakiegóż innej formy ich kontynuacji. Dlatego o ile część osób z powodzeniem uzyskała pomoc ze strony państwa, aplikując o świadczenie pielęgnacyjne na nowych zasadach lub o specjalny

zasilek opiekuńczy, o tyle część z nich – co wynikało już z samej konstrukcji prawnej zakresów stosowania znowelizowanych przepisów – została *de facto* wyłączona z systemu pomocowego przewidzianego w ustawie o świadczeniach rodzinnych. W wypadku tych osób zagadnienia praw nabytych oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa rysują się w zupełnie innym kontekście. Bezsporne jest przy tym, że problem konstytucyjny zarysowany w taki właśnie sposób miał swe źródło w treści norm intertemporalnych zakwestionowanych przez wnioskodawcę. Formalne wygaszenie decyzji administracyjnych *ex lege* nastąpiło na podstawie art. 11 ust. 3 u.z.u.ś.r., ustanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego było zaś konsekwencją art. 11 ust. 1 u.z.u.ś.r., na mocy którego to prawo zostało zachowane tylko przez określony czas, bez wyjątku do 30 czerwca 2013 r.

6. Wzorcami kontroli konstytucyjności art. 11 ust. 1 i 3 u.z.u.ś.r. wnioskodawca uczynił zasady ochrony praw nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzone z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę w swoim orzecznictwie, że na treść zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, składa się szereg subzasad, które nie zostały wprowadzone *expressis verbis* w tekście ustawy zasadniczej, ale wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego. Należą do nich w szczególności poszanowanie praw nabytych, które ma na celu m.in. zapewnienie jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienie jej racjonalnego planowania przyszłych działań.

Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Nie wyklucza ona jednak *a limine* stanowienia regulacji, które znoszą lub ograniczają prawa podmiotowe. Prawodawca musi jednak w takim wypadku spełnić szereg warunków. Badając dopuszczalność ograniczeń praw nabytych, należy rozważyć:

1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych,

2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,

3) 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

4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga ponadto rozważenia, czy oczekiwanie jednostki, że prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione (słuszne). Zasada ochrony praw nabytych chroni bowiem wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. 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.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału, w sferze praw socjalnych zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto*, zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. A w odniesieniu do ekspektatyw praw podmiotowych ochrona ogranicza się do ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj.

takich, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia pod rządami danej ustawy (zob. orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 128; wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1997, poz. 114 i 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 26 lutego 2003 r., sygn. K 1/01, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 15; 30 marca 2005 r., sygn. K 19/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 28).

Drugi ze wskazanych przez RPO wzorców, to zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, aby nie stawało się ono swoistą pułapką na obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Opierają się one zatem na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (zob. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157; 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16; 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58).

Oceniając zgodność aktów normatywnych z tą zasadą, „należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych” (zob. np. wyroki TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15).

Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że bezpieczeństwo prawne jednostki może pozostawać w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągnięcia stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza. Przestrzeganie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, „zwłaszcza (...) tych, które znalazły już zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów”. Zasada ta nabiera szczególnej wagi, gdy nowelizowane przepisy normują sytuację o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji (zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165).

7. Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego ustalone w decyzji administracyjnej na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, było prawem podmiotowym jednostki chronionym konstytucyjnie. Nabycie prawa polegało na jego przyporządkowaniu konkretnemu podmiotowi, który spełniał wymogi ustawowe. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w tej sprawie doszło do ingerencji w prawa nabyte części dotychczasowych beneficjentów systemu świadczeń opiekuńczych. Wygaśnięcie *ex lege* decyzji

administracyjnej przyznającej świadczenie pielęgnacyjne spowodowało bowiem, że ustał (od chwili wygaśnięcia) obowiązek wypłacania przez państwo tego świadczenia na przyszłość i nie zaktualizowały się przesłanki uzyskania żadnego innego substytucyjnego świadczenia, które adekwatnie rekompensowałyby utratę dotychczasowych uprawnień. Zaskarżone przez RPO przepisy pociągnęły niekorzystne skutki dla osób, które nabyły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, ale wskutek nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych nie spełniają już, *post factum*, przesłanek uprawniających do nabycia prawa do nowego świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego.

Uwzględniając jednak, że podane jako wzorce kontroli zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa oraz ochrony praw nabytych gwarantują wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne, elementem analizy zgodności z Konstytucją musiała być także odpowiedź na pytanie, czy oczekiwanie świadczeniobiorców, że dotychczasowe zasady otrzymywania świadczeń pielęgnacyjnych nie zostaną zmienione, nie było bezpodstawne. Odpowiedź na to pytanie zależała m.in. od oceny charakteru i funkcji kontrolowanej regulacji. Dlatego istotne znaczenie miała również specyfika dziedziny życia społecznego będąca przedmiotem unormowania, właściwy dla tej dziedziny horyzont czasowy podejmowanych przez jednostkę działań oraz skala ryzyka zmian uwarunkowań społecznych lub gospodarczych, pociągających za sobą konieczność nowelizacji prawa. Bez wątplenia istnieją bowiem takie obszary życia społecznego i sytuacje, w których jednostka zawsze musi liczyć się z tym, że zmiana okoliczności zewnętrznych wpłynie na jej status prawny, w tym przez ograniczenie lub wręcz zniesienie gwarantowanych dotychczas praw podmiotowych.

W tym kontekście trzeba przypomnieć, że zasadniczym celem świadczenia pielęgnacyjnego było częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku lub niepełnosprawnej osobie dorosłej. W swej istocie miało ono więc charakter kompensacyjny; zapewniało pomoc państwa dla osoby zdolnej do pracy, lecz – z jej własnego wyboru – niezatrudnionej i niewykonującej innej pracy zarobkowej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym bliskim (zob. wyroki TK z 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07, i 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07). Świadczenie pielęgnacyjne – co do zasady – miało formę pieniężną (art. 17a u.ś.r. przewidywał możliwość przekazania należnych świadczeń rodzinnych w całości lub w części w formie rzeczowej) oraz było związane ze świadczeniami o charakterze niepieniężnym w postaci ubezpieczeń emerytalno-rentowego i zdrowotnego finansowanych ze środków publicznych (zob. art. 16 ust. 6b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.; art. 66 ust. 1 pkt 28 i 28a ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że obowiązująca przed wejściem w życie ustawy zmieniającej regulacja, w powiązaniu ze świadczeniem w postaci opłacania składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, tworzyła opiekunom osób niepełnosprawnych – zwłaszcza w wypadku świadczenia na czas nieokreślony – stabilne warunki sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, bez obawy, że nie podejmując czy też z niej rezygnując, będą pozbawione świadczeń pomocowych, a po osiągnięciu wieku emerytalnego nie będą mogły korzystać z zabezpieczenia społecznego. Opieka nad osobą niepełnosprawną i w konsekwencji rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej miała więc charakter decyzji życiowej o wieloletnich skutkach, która zwykle jest podejmowana z uwzględnieniem założenia stabilności i ciągłości systemu prawnego. Założenie to wynikało nie tylko z

subiektywnego odczucia osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. Dotychczasowa aktywność legislacyjna ustawodawcy, szczególnie likwidacja kryterium dochodowego w 2010 r., mogła tworzyć zasadne przekonanie, że nie dostrzega on dysfunkcyjnych dla finansów publicznych skutków poszerzania kręgu podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego i że ten kierunek prawodawczy jest świadomą strategią wynikającą z długofalowej polityki stanowienia prawa.

8. Trybunał Konstytucyjny potwierdził dotychczasowe stanowisko, że ustawodawca ma co do zasady dużą swobodę regulacyjną stanowienia unormowań dotyczących polityki gospodarczej i społecznej, w tym określania rodzajów poszczególnych świadczeń oraz przesłanek ich przyznawania. Na ustawodawcy ciąży także powinność przyjęcia rozwiązań optymalnych z punktu widzenia potrzeb obywateli, korzystnych dla nich w możliwie wysokim stopniu. Reguła ta intensyfikuje się w wypadku instytucji pomocy społecznej, które – inaczej niż świadczenia o charakterze ubezpieczeniowym – nie są oparte na zasadzie wzajemności, lecz stanowią formę redystrybucji dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa (taki charakter ma świadczenie pielęgnacyjne). Dokonując wyboru określonego systemu tzw. osłony socjalnej, ustawodawca realizuje dyrektywy konkretnej polityki społecznej, za której efekty ponosi ostatecznie odpowiedzialność polityczną przed wyborcami. Możliwości jego decyzji są przy tym – co oczywiste – limitowane zasobnością budżetu, strukturą wydatków oraz rozkładem priorytetów w realizacji celów społeczno-gospodarczych. Z perspektywy kognicji sądu konstytucyjnego pierwszoplanowe znaczenie ma jednak to, że granice swobody regulacyjnej determinują przede wszystkim normy konstytucyjne, które wyznaczają ustawodawcy nieprzekraczalne ramy rozstrzygnięć merytorycznych (zob. orzeczenie TK z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7, oraz wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; 26 lutego 2003 r., sygn. K 1/01; 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1; 30 października 2007 r., sygn. P 28/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 109).

Trzeba ponadto zastrzec, że Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia jego orzeczeń jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją. Jeżeli jednak Konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami właściwymi demokratycznemu państwu prawnemu – *in casu* zasadą praw nabytych i lojalności państwa względem obywatela, to zarazem nakazuje mu interweniować w tych wszystkich sytuacjach, gdy ustawodawca przekroczył zakres swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stało się ewidentne.

Trybunał Konstytucyjny nie mógł pominąć w swych rozważaniach tego, że świadczenia pielęgnacyjne *de lege lata* są sposobem realizacji obowiązków ustawodawcy, który – zgodnie z art. 68 ust. 3, art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji – ma zapewniać szczególną opiekę i pomoc osobom niepełnosprawnym oraz rodzinie w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Problematyka ta dotyczy osób o relatywnie słabych zdolnościach adaptacyjnych do nowych warunków społecznych. Konstytucyjne pojęcie „pomocy” należy wyklądać szeroko, także jako taką formę finansowego wsparcia państwa, która pozwala na przejęcie opieki nad osobą niepełnosprawną osobiście przez osobę jej bliską. Ustawodawca może oczywiście przewidzieć różne modele świadczeń opiekuńczych, Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje tego uprawnienia, mającego zresztą formalne podstawy w samym art. 69 Konstytucji, który odsyła do ustawy, jak i w art. 81 Konstytucji, który pozwala na dochodzenie konkretnych praw tylko w granicach ustawy. Nie ma jednak także

przeszkód, aby kontroli Trybunału zostały poddane te rozwiązania prawne, które zostały już przyjęte i obowiązują, a co za tym idzie można wobec nich sformułować konkretne uwagi konstytucyjne.

Aktualne w tej mierze pozostają ustalenia poczynione w wyroku TK z 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106, w którym Trybunał stwierdził, że: „Artykuł 69 Konstytucji mówi o przysługiwaniu osobom niepełnosprawnym pomocy ze strony władz publicznych, w zakresie zabezpieczenia egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej. Powołany przepis zawiera tylko stwierdzenie istnienia obowiązków władzy publicznej do wykreowania stosownych mechanizmów legislacyjnych, umożliwiających realizację tego zadania. Artykuł 69 odsyła do ustawy (zarówno jeśli chodzi o poziom zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, jak i przedmiot regulacji w tym zakresie). Nie można zatem tego właśnie przepisu uważać za konstytucjonalizację określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania. Wskazany wzorzec konstytucyjny należy odczytywać jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych. Mechanizm ten musi zapewniać efektywne osiągnięcie celu”.

9. Trybunał Konstytucyjny uznał, że – co do zasady – również beneficjenci świadczeń pielęgnacyjnych powinni liczyć się z tym, że w warunkach recesji gospodarczej lub długotrwałych niekorzystnych trendów demograficznych, w sytuacji gdy spadają wpływy do budżetu państwa, władza publiczna może być zmuszona zmienić obowiązujące regulacje prawne na ich niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych. Wszyscy obywatele, adekwatnie do swojej sytuacji finansowej i ekonomicznej, powinni bowiem partycypować w niezbędnych procesach sanacyjnych, ponosić ich ciężar i w ten sposób przyczyniać się do naprawy finansów publicznych, których równowaga także jest dobrem chronionym konstytucyjnie. Nie należy jednak z tego wyprowadzać wniosku, że gwarancje pomocy państwa osobom niepełnosprawnym, w tym świadczenia pielęgnacyjne, mają być ograniczane w pierwszej kolejności oraz bez jednoznacznego i niewątpliwego potwierdzenia, że jest to rzeczywiście nieodzowne (konieczne). Tym bardziej trzeba wykazać, że ograniczenie praw nabytych, zgodnych z aksjologią konstytucyjną i służących realizacji jej norm, będzie służyło ochronie innych dóbr lub wartości gwarantowanych ustawą zasadniczą, które w konkretnej sytuacji powinny być preferowane. Preferencja ta nie może być przy tym dowolna (arbitralna).

Jak już wspomniano, ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, czy oczekiwanie jednostki, że prawa podmiotowe przyznane przez państwo będą realizowane w sposób trwały, było usprawiedliwione. Uchwalenie ustawy zmieniającej, stosownie do deklaracji zawartych w materiałach z prac legislacyjnych, miało na celu przede wszystkim zapewnienie racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, aby w warunkach niedoborów finansowych można było je kierować do najbardziej potrzebujących. Nowelizacja ograniczyła zakres podmiotowy świadczenia pielęgnacyjnego i w ten sposób pośrednio zatrzymała rosnące wydatki w budżecie 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 od państwa, bez udzielania pomocy takim osobom, i dzięki temu pozwolić na lepszą alokację środków pomocowych.

Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że w okolicznościach tej sprawy doszło do naruszenia praw słusznie nabytych oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w odniesieniu do tej grupy osób, które pobierały

świadczenie pielęgnacyjne na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, a jednocześnie nie spełniły przesłanek nabycia świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą.

Po pierwsze, deklarowana przez ustawodawcę konieczność racjonalizowania systemu świadczeń opiekuńczych w celu wyeliminowania nadużyć sama w sobie nie uzasadnia znoszenia praw słusznie nabytych. Doskonalenie mechanizmów administracyjnych jest oczywiście ze wszech miar pożądane, powinno być stałą troską władz publicznych i z tej perspektywy jako *ratio legis* przyjętych regulacji jest także niekontrowersyjne. Przedsięwzięcie racjonalizujące nie może jednak abstrahować od zastanych stosunków prawnych, zwłaszcza gdy mają charakter chronionych konstytucyjnie praw podmiotowych. Ponadto władze publiczne powinny przede wszystkim stosować środki prawne o mniejszej intensywności, posługując się ogólnymi instrumentami weryfikacji stanu faktycznego świadczeniobiorców w celu eliminowania nieprawidłowości. W nieco innym kontekście Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę, że „trudności w ustaleniu rzeczywistego sprawowania opieki i pielęgnowania osoby niepełnosprawnej ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz koniecznością stałego współdziałania opiekuna w procesie leczenia nie mogą stanowić wystarczającej przesłanki odstąpienia od zasady równego traktowania podmiotów znajdujących się w sytuacji podobnej. Na ustawodawcy ciąży obowiązek takiego ukształtowania przepisów, aby nie sprzyjały one nadużyciom. Na organach państwowych, samorządowych oraz innych podmiotach stosujących przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych, 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. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ograniczenie kręgu osób uprawnionych do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego (...) nie może być usprawiedliwione założoną z góry niesprawnością władzy publicznej lub jej agend. Nie jest to w rozpatrywanej sprawie wartość konstytucyjna, uzasadniająca odmienne traktowanie podmiotów znajdujących się w sytuacji podobnej, charakteryzującej się tymi samymi, relewantnymi kryteriami” (sygn. P 27/07).

Nie bez znaczenia jest także to, że rzeczywiste skutki ustawy zmieniającej daleko wykraczały poza jej *ratio legis* deklarowane przez ustawodawcę. Kryteriów wieku powstania niepełnosprawności i dochodu rodzin w przeliczeniu na osobę nie można traktować jako środka prawnego mającego na celu weryfikację przyznanych świadczeń pielęgnacyjnych (chyba że w bardzo dalekim, pośrednim sensie), ale raczej jako instrumenty kreujące nowy model świadczeń opiekuńczych, poza którym *ex lege* została pozostawiona znaczna grupa dotychczasowych świadczeniobiorców.

Po drugie, nie znalazły uznania Trybunału te argumenty – podnoszone zwłaszcza przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 30 sierpnia 2013 r. – że „przy rozpatrywaniu zasadności wprowadzonych rozwiązań nie można abstrahować od całokształtu systemu wsparcia socjalnego w Polsce kształtowanego przez organy ustawodawcze i wykonawcze. Funkcjonujące rozwiązania są ze sobą wzajemnie powiązane i realizują jako całość koncepcję wsparcia określonej grupy osób, jaką są m.in. osoby niepełnosprawne”. Jako przykład takiego wsparcia minister wskazał możliwość ubiegania się o – mające formę pieniężną lub niepieniężną – świadczenia z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182, ze zm.). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego możliwość uzyskania pomocy na tej podstawie jest zupełnie odrębnym zagadnieniem. Pomoc ta nie rekompensuje dostatecznie utraty prawa do

świadczenia pielęgnacyjnego. W tym sensie jej istnienie ani nie osłabia, ani nie znosi oceny konstytucyjnej zaskarżonych przez RPO przepisów.

Po trzecie, elementem mogącym mieć istotne znaczenie dla oceny zgodności z Konstytucją art. 11 ust. 1 i 3 u.z.u.ś.r. jest konstrukcja okresu przejściowego przewidzianego w ustawie zmieniającej. Unormowanie to, rozgraniczając dotychczasową i nowo obowiązującą regulację, powinno stwarzać właściwe warunki przystosowania się do zmienionych okoliczności prawnych osób korzystających ze świadczeń pielęgnacyjnych. Wypełniając ten postulat, 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 u.z.u.ś.r.). Należy dodać, że ustawa zmieniająca została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 31 grudnia 2012 r., a w życie weszła 1 stycznia 2013 r.

Sposób ukształtowania okresu przejściowego powinien w tym wypadku uwzględniać złożoność sytuacji życiowej osób niepełnosprawnych. Chodzi nie tylko o stan rynku pracy i rzeczywiste możliwości podjęcia pracy zarobkowej przez osoby pobierające do tej pory świadczenie pielęgnacyjne, których zdolność zarobkowania przez lata opieki nad niepełnosprawnym bliskim mogła ulec obniżeniu (osoby te nie wykonywały w tym czasie zawodu ani nie podejmowały innych zajęć zarobkowych). W warunkach wysokiego bezrobocia problem ten dotyczy bowiem wielu osób, nie tylko tych, które muszą wrócić na rynek pracy wskutek wejścia w życie ustawy zmieniającej. Istotniejsze jest to, że okres przejściowy powinien uwzględniać również sytuację samych niepełnosprawnych, nad którymi opieka była roztaczana. Osoby te muszą bowiem w tym okresie przystosować się do nowych okoliczności, w szczególności odtworzyć system opieki, bez którego ich funkcjonowanie będzie utrudnione (w sposób kwalifikowany odnosi się to do osób, które mają ograniczoną możliwość do samodzielnej egzystencji). Słabe zdolności adaptacyjne osób niepełnosprawnych, które można traktować jako pośrednich beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego, wymagały adekwatnego okresu wdrożenia ustawy zmieniającej.

W podobnych okolicznościach, w sprawie o sygn. P 41/07, która dotyczyła także przepisu intertemporalnego, Trybunał Konstytucyjny wywiódł, 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”. Argumentacja ta – *mutatis mutandis* – pozostaje aktualna także w realiach tej sprawy.

Po czwarte, Trybunał Konstytucyjny po raz kolejny zaznaczył, że jakkolwiek wybór właściwej reguły prawa intertemporalnego leży w gestii ustawodawcy, to jednak niekiedy, ze względu na istotę normowanej materii, można wskazać dyrektywy odnoszące się do okresu przejściowego preferowane z punktu widzenia aksjologii konstytucyjnej.

Poszanowanie praw niewadliwie nabytych oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa najczęściej będą wymagały sięgnięcia po zasadę dalszego działania prawa dawnego, co w rozpatrywanej sprawie zostało zrealizowane w sposób ułomny (ograniczony temporalnie).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymał więc swój pogląd, że: „Niesporne jest na tle polskiego dorobku konstytucyjnego, że rozstrzygając o konkretnej kwestii intertemporalnej, ustawodawca ma dużą swobodę w zakresie wyboru rozwiązania, jednakowoż przy zachowaniu pewnych reguł kierunkowych, mających zakotwiczenie w konstytucyjnej zasadzie zaufania, genetycznie związanej z ideą państwa prawnego. Te zasady kierunkowe obejmują:

- rygorystyczny, choć nie absolutny, zakaz retroakcji właściwej,
- przy retroakcji niewłaściwej (zasada bezpośredniego działania nowego prawa dla stosunków powstałych pod działaniem prawa dotychczasowego, retrospekcja) Trybunał Konstytucyjny uznaje, że ustawodawca może korzystać z zasady bezpośredniego działania prawa, «jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki» – orzeczenie z 2 marca 1993 r., K. 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6; podobnie wyrok z 15 lipca 1996 r., K. 5/96, OTK ZU nr 4/1996 poz. 30,
- kolejną zasadą kierunkową jest zasada poszanowania praw niewadliwie nabytych – K. 1/99, zakazująca arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce, zarówno publicznych, jak i prywatnych.

(...) Stanowisko TK oznacza, że obiegowo przyjmowana teza, jakoby istniało swoiste «domniemanie» przemawiające za bezpośrednim działaniem prawa nowego jest – obecnie – znacznym konstytucyjnym uproszczeniem. Po pierwsze bowiem, konflikt nowego prawa z interesami jednostki (stosunki w toku) może być rozwiązany przez wybór zasady bezpośredniego działania prawa nowego tylko o tyle, o ile da się wskazać wyraźny ważny interes publiczny, zmuszający do przejścia do porządku dziennego nad interesem jednostki (...). Mówiąc inaczej: na tle utrwalonego stanowiska TK na wypadek kolizji bezpośredniego działania ustawy nowej i interesu jednostki, można mówić raczej o odwróceniu «domniemania» przemawiającego za zasadą bezpośredniego działania (retrospektywności). Ta ostatnia dochodzi do głosu tylko na wypadek wykazania wyraźnie ważnego interesu publicznego. Sprawdzenia (analizy), czy w danym wypadku taki ważny interes występuje, dokonuje organ stający wobec wątpliwości intertemporalnej, a więc Trybunał Konstytucyjny lub sąd orzekający. Tak więc w świetle orzecznictwa TK kwestię intertemporalną o tyle tylko rozwiązuje się optując za zasadą stosowania ustawy nowej, o ile przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości, czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji (...)" (wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; zob. też np. wyroki TK z: 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59; 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73; 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64; 14 lipca 2004 r., sygn. SK 8/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 65).

Po piąte, ustawodawca, wprowadzając zakwestionowane przez RPO przepisy, zdecydował się na wygaszenie wszystkich decyzji administracyjnych przyznających świadczenia pielęgnacyjne, niezależnie od tego, czy było to uzasadnione sytuacją faktyczną poszczególnych świadczeniobiorców. Trwałość stanu ukształtowanego ostateczną decyzją administracyjną, jako element zasady lojalności państwa wobec obywatela oraz ochrony praw nabytych, nie ma charakteru absolutnego (zob. np. wyroki TK z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29, i 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11). W imię

wartości doniosłych konstytucyjnie ustawodawca może wyjątkowo odstąpić od zasady stabilności decyzji administracyjnych, modyfikując je na niekorzyść jednostki, a nawet wygasić wynikające z nich prawa podmiotowe. Warunkiem koniecznym takiego zabiegu jest jednak działanie w celu urzeczywistnienia jakiejś normy konstytucyjnej, w sposób niearbitralny, oraz zagwarantowanie mechanizmów ochronnych podmiotom, których sytuacja uległa pogorszeniu. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie przekonuje teza, że dopiero wygaszenie wszystkich decyzji administracyjnych i poddanie wymogom nowej regulacji podmiotów posiadających dotychczas uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego pozwoliło na ograniczenie kręgu osób, które nie sprawują faktycznej opieki nad osobą niepełnosprawną, a zarazem korzystają ze świadczeń, przez co nadużywają środków publicznych. Jak już była o tym mowa, trudności w ustaleniu rzeczywistego sprawowania opieki i pielęgnowania osoby niepełnosprawnej nie mogą być wystarczającą przesłanką odstąpienia od konstytucyjnych zasad ochrony praw nabytych i zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Na ustawodawcy spoczywa obowiązek takiego ukształtowania przepisów, aby nie sprzyjały nadużyciom. Stosowanie rozwiązań, których zasadniczy walor polega na tym, że są względnie „łatwe” w użyciu, choć przrzucają ciężar wdrożenia ustawy na obywatela, nie może być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. W realiach tej sprawy – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – nie istniały podstawy konstytucyjne do wygaszania z mocy prawa wszystkich decyzji administracyjnych przyznających świadczenia pielęgnacyjne. Ustawodawca nie realizował w ten sposób żadnych racji konstytucyjnych, które powinny w tym wypadku mieć pierwszeństwo przed ochroną praw słusznie nabytych oraz zasadą lojalności państwa wobec obywatela.

Po szóste, niezależnie od powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżone przepisy naruszają zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa również z innego powodu. 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 (zob. wyroki TK z: 31 stycznia 1996 r., sygn. K 9/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 2; 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00; 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08). Z tej perspektywy należy negatywnie ocenić labilność legislacji dotyczącej przesłanek świadczenia pielęgnacyjnego. 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, co znaczy, że pożądaną cechą systemu prawa jest stabilność rozwiązań, zwłaszcza wobec osób o ograniczonych możliwościach adaptacyjnych.

Zaskarżone przepisy nie zabezpieczyły w należyty sposób interesów osób, które w związku z pielęgnacją osoby niepełnosprawnej otrzymywały świadczenie pielęgnacyjne, i tym samym naruszyły ich bezpieczeństwo prawne (a w sposób pośredni również bezpieczeństwo osób niepełnosprawnych, przez odebranie wsparcia osobom opiekującym się nimi). Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd RPO, że „pułapka prawna” polega w tej sprawie na tym, że obywatel, opierając się na ustanowionych przez ustawodawcę przesłankach uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego i działając w zaufaniu do stabilności przepisów prawa, dokonał istotnych wyborów życiowych, nie podejmując pracy zarobkowej 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 – utracił prawo do pobierania świadczenia i nie jest w stanie, ze względu na wcześniejszą rezygnację i trudną sytuację na rynku pracy, uzyskać ponownie zatrudnienia.

10. Jak wynika z art. 11 ust. 3 u.z.u.ś.r., decyzje o przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego na dotychczasowych zasadach wygasły 1 lipca 2013 r. z mocy prawa. W obowiązujących przepisach nie została przewidziana żadna procedura ani wskazany organ władzy publicznej właściwy do orzekania o ewentualnym „przywróceniu” prawa do tego świadczenia. Jest to o tyle naturalne, że skutki art. 11 ust. 3 u.z.u.ś.r. nastąpiły *ex lege* i nie były uzależnione od wydania aktów stosowania prawa czy przeprowadzenia postępowań w indywidualnych sprawach świadczeniobiorców. Zrealizowanie wyroku Trybunału będzie wymagało zmiany prawa. Sam wyrok Trybunału nie tworzy ani roszczeń o wypłatę utraconych korzyści za okres po 30 czerwca 2013 r., ani nie daje podstaw do ubiegania się o nowe świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy, które przewiduje obowiązująca ustawa o świadczeniach rodzinnych. Wynika to z tego, że – zgodnie z wnioskiem RPO – wyrok Trybunału dotyczył norm prawa intertemporalnego, które w dodatku zmaterializowały się już w dniu orzekania przez sąd konstytucyjny, a nie przepisów, które określały nowe przesłanki nabycia świadczeń. Na konsekwencje tej okoliczności Trybunał zwrócił uwagę już wcześniej, w części III, pkt 2 tego uzasadnienia.

Podsumowując, przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją wymaga interwencji ustawodawcy, który powinien wprowadzić stosowne korekty np. do ustawy o świadczeniach rodzinnych, w celu wyeliminowania niekonstytucyjności mającej źródło w art. 11 ust. 1 i 3 u.z.u.ś.r. Wraz z upływem czasu ta niekonstytucyjność będzie powodowała narastanie negatywnych następstw dla osób pozbawionych świadczeń pielęgnacyjnych, co powinno skłaniać podmioty dysponujące prawem inicjatywy ustawodawczej do podjęcia prac legislacyjnych bez zbędnej zwłoki.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.