

# Agnieszka Gazda

---

## Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27

---

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 1(34), 198-214

---

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

# GŁOSA

do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27/13,  
publ. OTK Zbiór Urzędowy z 2013 r., nr 9, poz. 134

## Teza

wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27/13,  
publ. OTK Zbiór Urzędowy z 2013 r., nr 9, poz. 134

**Art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup> jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>.**

## Głosa

I. Każdy obywatel naszego państwa może liczyć na pewne formy wspierania, w razie niezdolności do pracy spowodowanej chorobą lub inwalidztwem, stosownie do treści art. 67 Konstytucji RP. Przybierają one różną postać, jedną z takich form miało świadczenie pielęgnacyjne, polegające na tym, że państwo zapewniało pomoc materialną rodzicom i innym członkom rodziny, którzy mimo zdolności do pracy nie podejmowali jej lub rezygnowali z niej, gdyż ich niepełnosprawne dziecko lub inny członek rodziny wymagali stałej opieki, pomocy w procesie leczenia, rehabilitacji bądź edukacji. Świadczenie pielęgnacyjne przyznawane w drodze

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1548, powoływana dalej nowela Uśr.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm., powoływana dalej jako Konstytucja RP.

decyzji administracyjnej, częściowo rekompensowało utracone zarobki. System ten został zmieniony nowelą Uśr, która była przedmiotem uwagi Trybunału Konstytucyjnego. Spowodowała ona, że duża część rodzin opiekująca się niepełnosprawnymi straciła świadczenie pielęgnacyjne. Sytuacja ta oraz niespełnienie założeń złożonych przez rząd, dotyczących podwyższenia świadczenia pielęgnacyjnego do minimalnej płacy spowodowały, że grupa rodziców wraz z dziećmi niepełnosprawnymi, prowadziła protest okupacyjny w korytarzach Sejmu. Protest, ten był nagłośniony w mediach, uwydatnił skalę problemu. Opiekunowie dzieci niepełnosprawnych tłumaczyli, że nie chcą czekać, aż rząd dokona stopniowego zwiększania świadczeń, gdyż ich dzieci potrzebują wsparcia już teraz. Dzieci wymagają opieki 24 godziny na dobę, w związku z tym opiekunowie nie mogą podjąć zatrudnienia<sup>3</sup>. W liście do Prezesa Rady Ministrów żądali traktowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, jak pracy, i podwyższenia świadczenia pielęgnacyjnego do poziomu najniższego wynagrodzenia. Rodzice argumentowali swój protest tym, że ich codzienne życie urąga elementarnym prawom człowieka, rodziny często egzystują na granicy ubóstwa.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oświadczyło, że poza świadczeniem pielęgnacyjnym w wysokości 620 zł opiekunowie niepełnosprawnych dzieci dostają dodatkowe 200 zł ze specjalnego programu rządowego. Są za nich odprowadzane składki ZUS w wysokości 246 zł. Łączne wydatki państwa na osobę opiekującą się niepełnosprawnym dzieckiem wynoszą 1046 zł miesięcznie, czyli 12,6 tys. rocznie. Wsparcie finansowe ma co roku wzrosnąć z obecnych 820 zł do 1000 zł netto. Od 1 stycznia 2015 roku będzie to 1200 zł netto, a od 1 stycznia 2016 roku – 1300 zł netto. Według Ministra Pracy i Polityki Społecznej, intencją rządu jest utrzymanie relacji świadczenia pielęgnacyjnego do minimalnego wynagrodzenia, żeby to świadczenie ulegało podwyższeniu wraz ze wzrostem minimalnego wynagrodzenia. Koszty wprowadzania

---

<sup>3</sup> <http://www.gazetaprawna.pl>. z dnia 21.03.2014 r.

tych zmian w bieżącym roku to 180 mln zł, w 2015 r. – 865 mln zł, w 2016 r. – ponad miliard zł<sup>4</sup>.

Wkrótce do protestujących opiekunów dzieci niepełnosprawnych dołączyli opiekunowie dorosłych niepełnosprawnych. Uważali oni, że rząd niesłusznie różnicuje sytuację ich i opiekunów niepełnosprawnych dzieci. Apelowali o przywrócenie, odebranych im świadczeń pielęgnacyjnych w lipcu 2013 roku, na podstawie noweli Uśr. Nie tylko te powody uzasadniają znaczenie wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w głosowanym wyroku.

Wsparcie osób niepełnosprawnych, oraz osób opiekujących się nimi, jest jednym z podstawowych zadań, nałożonym na administrację publiczną. W obszarze funkcjonowania świadczeń opiekuńczych, to świadczenia pielęgnacyjne były instytucją pomocy publicznej, wspierającą zarówno osoby niepełnosprawne, jak i opiekunów tych osób w celu zabezpieczenia ich potrzeb. Były to grupy potrzebujących ze względu na ich szczególnie trudną sytuację życiową. Świadczenia pielęgnacyjne są spełnieniem obowiązku, jaki wynika z normy art. 69 Konstytucji RP, który stanowi, że władze publiczne zobowiązane są do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Obowiązkiem władzy publicznej jest przeto stworzenie takich mechanizmów legislacyjnych, które stanowiłyby wsparcie osób niepełnosprawnych i ich opiekunów.

Element wsparcia dla tych osób, został wyrażony w treści art. 27 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej<sup>5</sup>. Nazywano go wówczas zasiłkiem stałym, który przysługiwał „osobie zdolnej do pracy, lecz nie pozostającej w zatrudnieniu ze względu na konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji, polegającej na bezpośredniej, osobistej pielęgnacji i systematycznym współdziałaniu w postępowaniu leczeni-

---

<sup>4</sup> <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art,5530,6653,wyzsze-swiadczenia-dla-rodzicow-dzieci-niepelnosprawnych.html>.

<sup>5</sup> T.j. Dz. U. z 1998 r., nr 64, poz. 414 z późn. zm., powoływana dalej w skrócie jako Ups.

czym (...), jeżeli dochód rodziny nie przekracza półtorakrotnego dochodu (...), a dziecko ma orzeczoną niepełnosprawność (...)”. Zasiłek ten został uchylony z Ups i wprowadzony jako nowy w ustawie o świadczeniach rodzinnych, nazwany – świadczeniem pielęgnacyjnym. Oba świadczenia miały podobne znaczenie. Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem potwierdzającym niepełnosprawność, było przyznawane od 1 maja 2004 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>6</sup>. Istotą tego zasiłku była finansowa rekompensata dla osoby, która rezygnowała z aktywności zawodowej. Kryteria przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego w latach 2004–2013 ulegały ciągłej ewolucji. Jedną ze zmian był krąg jego adresatów. Początkowo świadczenie było skierowane do rodzica dziecka niepełnosprawnego, który zrezygnował z pracy lub jej nie podejmował z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem.

W następnych latach grupa uprawnionych poszerzyła się o osoby, na których ciążył, zgodnie z ustawą z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>7</sup> obowiązek alimentacyjny, oraz o osoby będące rodziną zastępczą spokrewnioną. Było to rezultatem wcześniejszych, dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego. W pierwszym Trybunał orzekł, że art. 17 ust. 1 Uśr (w ówczesnym brzmieniu) był niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji<sup>8</sup> wywodząc, 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. Nie przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego

---

<sup>6</sup> Dz. U. z 2003 r., nr 228, poz. 2255 z późn. zm., powoływana dalej w skrócie jako Uśr.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r., poz. 788 z późn. zm.).

<sup>8</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07, publ. OTK Zbiór Urzędowy z 2008 r., nr 6, poz. 107.

w związku z opieką nad innym niż dziecko, niepełnosprawnym członkiem rodziny, Trybunał ocenił jako rozwiązanie zawężające krąg uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. Natomiast drugim wyrokiem z dnia 22 lipca 2008 r., Trybunał orzekł, że art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt. 2 lit. b Uśr, w ówczesnej treści, nie przyznawał 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 RP. Uzasadniając wyrok, zwrócono 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”<sup>9</sup>.

Na podstawie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych<sup>10</sup>, od dnia 1 stycznia 2010 r. uchylono kryterium dochodowe, które było jednym z warunków nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Po spełnieniu przesłanek tj. sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, niepodejmowanie pracy bądź rezygnacji z zatrudnienia, beneficjent otrzymywał prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na czas nieokreślony chyba, że orzeczenie o niepełnosprawności osoby, która opieki wymagała było przyznane na czas określony.

W następstwie rozszerzenia zakresu przedmiotowego do świadczenia pielęgnacyjnego i likwidacji przyznawania go według kryterium dochodowego, nastąpił bardzo wysoki przyrost liczby korzystających z tego świadczenia. W skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego piśmie z dnia 30 sierpnia 2013 r., według Ministra Pracy i Polityki Społecznej w okresie od 2010 r. do 2012 r.

---

<sup>9</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07, publ. OTK Zbiór Urzędowy z 2008 r., nr 6, poz. 109.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2009 r., nr 219, poz. 1706.

liczba uprawnionych zwiększyła się o ponad 300% do 223,5 tys. osób. W porównaniu przed zmianami w 2009 r. i w latach wcześniejszych, kształtowała się na poziomie 68–71 tys. osób. Wraz z tym nastąpił wzrost wydatków 3,3 mld zł z budżetu państwa, przeznaczonych na realizację świadczeń.

Nowela Uśr nie przewidywała działań wspomagających, dla osób tracących uprawnienia. Pociągała za sobą negatywne skutki takie jak: znalezienie opieki do niepełnosprawnego członka rodziny, pogłębienie trudności w odnalezieniu się na rynku pracy, pozostawienie osób bez zabezpieczenia społecznego, znaczny wzrost bezrobocia, a także wzrost ubiegania się osób pozbawionych o inne formy pomocy publicznej w szczególności z pomocy społecznej.

**II.** Decyzje administracyjne dotyczące przyznania świadczenia pielęgnacyjnego bez określenia ram czasowych stały się decyzjami ostatecznymi i bezterminowymi. Zatem świadczeniobiorcy w oparciu o zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oczekiwali, że nabyte prawo zostaje zachowane przez cały czas sprawowania opieki nad niepełnosprawnym. W oparciu o konstytucyjną zasadę ochrony zaufania do prawa stanowionego przez państwo, obywatel żywi przekonanie, że nabyte prawo nie ulegnie zmianie w przyszłości, a w szczególności zmianie na jego niekorzyść.

Jedną z podstawowych zasad polskiego postępowania administracyjnego jest trwałość czy też moc wiążąca w czasie, ostatecznych decyzji administracyjnych w administracyjnym toku instancji (art. 16 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego)<sup>11</sup>. Trwałość decyzji administracyjnych ma źródło w art. 2 Konstytucji RP tj. zasadzie państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, a w szczególności do stanowionego przez państwo prawa. Decyzją ostateczną jest decyzja, która nie może być uchylona lub zmieniona w administracyjnym toku instancji. Nie może być przedmiotem

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego t.j. z 2013 r., poz. 267 powoływana dalej w skrócie jako K.p.a.

odwołania. Decyzjami ostatecznymi są decyzje, wobec których upłynął termin do wniesienia odwołania, decyzje wydane przez organ odwoławczy wskutek rozpoznania odwołania<sup>12</sup>. Ingerencja w prawomocne decyzje może nastąpić wyłącznie w trybie określonym w K.p.a. dla wzruszenia decyzji ostatecznych lub na mocy wyraźnego i niebudzącego wątpliwości przepisu rangi ustawowej. Generalną zasadą jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest nieodwochalność ostatecznych decyzji administracyjnych i tylko szczegółowa norma ustawowa lub równa jej rangą w hierarchii źródeł prawa mogą stanowić podstawę uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności takiej decyzji<sup>13</sup>.

Według T. Wosia w prawie administracyjnym akt administracyjny, określa autorytatywnie wzajemne uprawnienia i obowiązki stron postępowania. Autorytatywność konkretyzacji, wynikająca z uprawnienia należącego się państwu a zarazem jego organom, czyni niezbędnym istnienie określonego stopnia związania z aktem. Moc wiążącą w czasie, uzyskuje każdy akt organu państwowego z chwilą prawomocności<sup>14</sup>. Słusznie zwrócił uwagę powołany autor „czy dopuszczenie modyfikacji lub nawet pozbawienie bytu decyzji ostatecznej, nie jest sprzeczne z istotą prawomocności”? Problem prawomocności aktów administracyjnych wyrażany jest w różnym traktowaniu. Przez prawomocność aktu administracyjnego, rozumie się jej niezmiennalność. Autorzy tego poglądu odrzucają niezmiennalność, jako sprzeczną z istotą administracji i rolą aktu administracyjnego. Odwrotnie traktują możliwość przyznania prawomocności aktom administracyjnym autorzy, którzy nie wiążą ze sobą prawomocności aktu z ich niewzruszalnością np. pogląd E. Iserzona, dla którego „prawomocność materialna jest cechą orzeczenia, która wiąże wszystkie strony”. Tak rozumiane pojęcie prawomocności nie zawiera elementu niewzruszalności.

---

<sup>12</sup> L. Żukowski [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 187.

<sup>13</sup> J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 80–81.

<sup>14</sup> T. Woś, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978, s. 96.



Akt administracyjny obowiązuje i jest prawomocny, dopóki nie zostanie wzruszony tj. uchylony bądź zmieniony<sup>15</sup>.

Wygaśnięcie mocy obowiązującej decyzji, która jest w obrocie prawnym może mieć miejsce w chwili np. wejścia w życie nowej ustawy. Jednakże zmiana taka musi nastąpić z poszanowaniem wartości konstytucyjnych. Należy zaznaczyć, że każda jednostka posiada zagwarantowaną w prawie sferę uprawnień i obowiązków, którą może realizować, żądać, respektować, czy dochodzić ochrony prawnej w sytuacji naruszenia prawa. Akt administracyjny, na podstawie, którego strona nabyła prawa nadają stronie postępowania uprawnienia co powoduje, że organ administracyjny, czyli państwo, jest tym aktem związany<sup>16</sup>.

Przez ochronę praw nabytych rozumie się zasadę prawa konstytucyjnego, której treścią jest zakaz odbierania lub ograniczania przez zmianę przepisów praw podmiotowych. Uznaje się ją do najważniejszych zasad kontroli treści prawa, którą posługuje się sądownictwo konstytucyjne. Poszanowanie praw nabytych wiąże się z zakazem stanowienia intertemporalnych reguł, które wywołują ujemne prawne, społeczne konsekwencje dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych.

Dodatkowo należy podkreślić, że Uśr w brzmieniu obowiązującym przez wejściem w życie noweli Uśr, zapewniała opiekunowi nie tylko świadczenie pielęgnacyjne, ale opłacanie składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe<sup>17</sup>, które również przyznane

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 105–106.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 127–138.

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 2a, ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych t.j. Dz. U z 2013 r., poz. 1442 ze zm. za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne (...) wójt, burmistrz lub prezydent miasta opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od podstawy odpowiadającej wysokości odpowiednio świadczenia pielęgnacyjnego albo specjalnego zasiłku opiekuńczego przysługujących na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych przez okres niezbędny do uzyskania 25-letniego okresu ubezpieczenia (składkowego i nieskładkowego), z zastrzeżeniem art. 87 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1440).

było na czas nieokreślony. Opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne było formą świadczeń niepieniężnych. Taki stan prawny zapewniał opiekunowi, że po osiągnięciu wieku emerytalnego, będzie mógł korzystać z zabezpieczenia społecznego. Prócz tego pomoc dla opiekuna polegała na opłacaniu składek zdrowotnych<sup>18</sup>, co pozwalało mu na korzystanie z opieki zdrowotnej. Decyzje administracyjne, przyznające świadczenie bezterminowo, stworzyły u pobierających świadczenie pielęgnacyjne przekonanie o uzyskaniu prawa słusznie nabytego.

Zasada ochrony praw nabytych stanowi podstawę bezpieczeństwa prawnego obywateli, ma ważne i wielokierunkowe uzasadnienie aksjologiczne. Stanowi oparcie dla wiarygodności prawa i jego organów w stosunkach wykonywania władzy państwowej. Odbieranie obywatelom przyznanych uprawnień jest niekorzystne dla stanu świadomości prawnej obywateli, co powoduje, że tracą szacunek dla idei prawa, skoro w ustawach nie znajdują niezawodnego źródła swoich praw<sup>19</sup>.

Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych czy gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe<sup>20</sup>. Konstytucja RP dopuszcza ustanawianie regulacji, które ograniczają lub znoszą prawa nabyte, jeżeli jest to uzasadnione celem legitymowanym konstytucyjnie. Ingerując w prawa nabyte, prawodawca powinien wprowadzić rozwiązania, które zawężą do niezbędnego minimum negatywne skutki zmian dla zainteresowanych i umożliwią im dostosowanie się do nowej sytuacji. Zasada ta powinna być traktowana jako wzór zachowania

---

<sup>18</sup> Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych t.j. Dz. U. z 2008 r., nr 164, poz. 1027 ze zm. Obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają: (...) osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne, przyznane na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, niepodlegające obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu.

<sup>19</sup> J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 77–78.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 85.

się prawodawcy w procesie tworzenia prawa a więc powinna być nastawiona na rozszerzenie, nie zaś na uszczuplenie praw obywateli<sup>21</sup>.

Zaznaczyć należy, że prawa socjalne podlegają szczególnej ochronie, a to dlatego, że gwarantują one bezpieczeństwo socjalne opiekunom. Ochrona tych praw ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia budowy zasady zaufania obywateli do państwa<sup>22</sup>. Nowela Uśr, wprowadzona została, według Ministra Pracy i Polityki Społecznej potrzebą ograniczenia kręgu osób nadużywających pomocy socjalnej państwa, a także znaczącym wzrostem liczby uprawnionych.

Zasadniczym celem ochrony praw nabytych jest dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienie jej planowania przyszłych działań. Z pewnością prawa, związana jest zasada bezpieczeństwa prawnego. Ochrona praw nabytych jest elementem składowym konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez państwo prawa, wynikającej z zasady państwa prawnego, a jej treścią jest zakaz pozbawienia obywateli praw podmiotowych i ich oczekiwań, ukształtowanych przez obowiązujące ustawy oraz zakaz ich ograniczania w sposób arbitralny<sup>23</sup>. Prawa nabyte nie podlegają bezwzględnej ochronie, lecz nowe przepisy, które są niekorzystne w żaden sposób nie mogą naruszać zasad zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa. W dziedzinie prawodawczej działalność państwa stwarza obowiązek kształtowania prawa, aby nie ograniczać wolności obywateli, jeśli nie wymaga tego ważny interes społeczny lub indywidualny, chroniony Konstytucją RP. Obowiązek przyznawania obywatelom praw z jednoczesnym ustano-

---

<sup>21</sup> B. Zdziennicki, *Ochrona Konstytucyjnych praw i wolności przy zmianach w porządku prawnym (znaczenie czynnika czasu dla zasady praworządności)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 45–46.

<sup>22</sup> J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 78.

<sup>23</sup> M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa polskiego – kilka uwag* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 245.

wieniem gwarancji ich realizowania. Obowiązek tworzenia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli<sup>24</sup>.

Słusznie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że 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, należało rozważyć czy: wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych, istnieje możliwość realizacji wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, dla realizacji ograniczenia prawa nabytego można przyznać pierwszeństwo przed wartościami ochrony praw nabytych oraz czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

U podstaw zasady ochrony praw nabytych stoi elementarna potrzeba bezpieczeństwa, którego gwarancje ma stworzyć ustawodawca. Państwo prawne musi chronić prawa jednostki. Odbieranie przez ustawodawcę praw nabytych przez jednostki jest deliktem przeciwko moralności prawa<sup>25</sup>.

**III.** Nowela Uśr została opublikowana w dniu 31 grudnia 2012 r. Stanowiła, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, nabytego na podstawie decyzji administracyjnych ostatecznych i wydanych bezterminowo wygasa *ex lege* w dniu 30 czerwca 2013 r. Oznaczało to, że z dniem 1 lipca 2013 r. grupa osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne na dotychczasowych warunkach, która według nowych przepisów nie otrzyma specjalnego zasiłku opiekuńczego bądź świadczenia pielęgnacyjnego, ich decyzje wygasają z mocy prawa. Wobec tego skutki art. 11 ust. 3 noweli Uśr nie były

---

<sup>24</sup> J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 49.

<sup>25</sup> M. Jackowski, *Zasada ochrony praw nabytych w Polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1, s. 20–21.

uzależnione od wydania decyzji czy przeprowadzenia postępowań w indywidualnych sprawach. Ustawodawca jedynie zobligował organy do poinformowania świadczeniobiorców, w terminie dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie noweli Uśr, o wygaszeniu ich prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Ustanowił sześciomiesięczny okres przejściowy, w którym świadczeniobiorcy do dnia 30 czerwca 2013 r. otrzymywali świadczenie pielęgnacyjne w oparciu o „stare” przepisy. Ponadto ustawodawca treścią art. 11 ust. 3, noweli Uśr nie przewidział konstrukcji ewentualnego przywrócenia prawa do tego świadczenia.

Krótki okres przejściowy nie uwzględniał trudnej sytuacji życiowej osób niepełnosprawnych jak i świadczących im pomoc. Ustawodawca nie zauważył poważnego problemu poszkodowanych np. odnalezienia się w niełatwych warunkach obecnego rynku pracy. Uderzył bezpośrednio w opiekunów jak i pośrednio w osoby wymagające stałej opieki. Osoby te wskutek niekorzystnej zmiany, zostały zmuszone w okresie przejściowym przystosować się do nowych okoliczności. Opiekunowie zmuszeni zostali do zorganizowania na nowo swojego życia np. odtworzenia systemu opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, a często nie było to realnie możliwe.

Zaskarżone przepisy noweli Uśr nie zabezpieczyły należycie interesu osób otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne oraz naruszyły ich bezpieczeństwo prawne. Pewność prawa to stabilność przepisów prawnych, warunki przewidywania działań organów państwa i obywateli. Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i stanowionego prawa. Zmiany prawa, które powodują obciążenia dla jednostki, powinny być dokonywane w taki sposób, aby podmioty prawa, których zmiana dotyczy, miały odpowiedni czas do racjonalnego rozporządzenia własnymi interesami<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> J. Oniszczyk, *Prawo do dobrej demokracji i zasada zaufania jednostki do państwa* [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załużka, Rzeszów 2007, s. 228.

Istnienie pewności prawa zapewnia bezpieczeństwo sytuacji prawnej jednostek. Pewność prawa stanowi czynnik, który umacnia spokój i ład społeczny w państwie, kształtuje zwyczaje i zasady moralne oraz realizuje bezpieczeństwo prawne obywateli. Jako wartość nadrzędna, stanowi fundamentalny postulat państwa prawnego i może być rozpatrywana jako walor prawny. Mówiąc o pewności prawa, oznacza, że obywatel musi posiadać zaufanie do państwa i stanowionego prawa. Naruszenie tego zaufania powoduje równocześnie naruszenie bezpieczeństwa prawnego obywateli. Warunkiem niezbędnym dla istnienia bezpieczeństwa prawnego obywateli jest zakaz zaskakiwania ich przez ustawodawcę nagłymi zmianami prawa. Z istnieniem pewności prawa związana jest także kwestia bezpieczeństwa prawnego jednostki, które umożliwia przewidywalność działań organów państwowych oraz prognozowanie działań. Możliwość przewidywania i dokonywania wyborów w oparciu o obowiązujące prawo, umożliwia obywatelowi podejmowanie decyzji i ponoszenie za nie odpowiedzialności<sup>27</sup>.

Sześciomiesięczny okres *vacatio legis* nie był odpowiedni. Nie zabezpieczył należycie interesu osób uprawnionych i nie zapewnił stabilności prawa, co oznacza, że nowela Uśr, w treści art. 11 ust. 1 i 3, okazała się w ocenie Trybunału Konstytucyjnego niezgodna z art. 2 Konstytucji RP. Nie można stwierdzić, że prawodawca podjął działania mające na celu zapewnienie osobom pozbawionym prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i nie nabywającym prawa do nowych świadczeń, przystosowanie się do nowego stanu. Nie dopuszczalne jest by nowe unormowania zaskakiwały adresatów norm prawnych. Muszą mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych sytuacji i na bezpieczne podejmowanie decyzji co do dalszego postępowania<sup>28</sup>. Tracącym prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie zagwarantowano nawet przejściowej ochrony, na przykład prawa do zasiłku dla bezrobotnych, a to dlatego,

---

<sup>27</sup> D. Cendrowicz, *Pewność prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Administracja. TDP” 2012, nr 3, s. 34–39.

<sup>28</sup> J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 94.

że ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>29</sup> w art. 71 ust. 2, nie obejmuje nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez osoby, które w czasie poprzedzającym dzień rejestracji w urzędzie pracy, otrzymywała świadczenie pielęgnacyjne.

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

Konstytucja nakłada na ustawodawcę bezwzględny obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymogami państwa demokratycznego, zasadą praw nabytych i lojalności państwa wobec obywatela. Nowelą Uśr doszło do naruszenia praw słusznie nabytych oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w odniesieniu do tej grupy beneficjentów, którzy pobierali świadczenie pielęgnacyjne na zasadach Uśr w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie zmian. Prawo winno być tak skonstruowane, żeby nie stawało się ono zagrożeniem dla obywatela i mógł on układać swoje plany życiowe w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć. Ustawodawca nie może według uznania kształtować przepisów, aby osiągnąć zamierzenie – zmniejszenia liczby świadczeniobiorców. 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. Zmiana prawa nie może następować bez dostatecznych, ważnych przyczyn. W dalszej ko-

---

<sup>29</sup> T.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.

lejności nie można znosić i dokonywać praw jednostki w sposób dowolny<sup>30</sup>.

Bezspornie uznał Trybunał Konstytucyjny, że skutki ustawy zmieniającej daleko wykraczały poza jej *ratio legis* deklarowane przez ustawodawcę. Kryteria wieku powstania niepełnosprawności i dochód rodzin w przeliczeniu na osobę nie można traktować jako środka prawnego mającego na celu weryfikację przyznanych świadczeń pielęgnacyjnych, ale raczej jako instrumenty kreujące nowy model świadczeń opiekuńczych, poza którym *ex lege* została pozostawiona znaczna grupa dotychczasowych świadczeniobiorców.

**IV.** Rozwiązanie sugerowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej dla grupy osób, które utraciły świadczenia pielęgnacyjne o „ubieganie się o świadczenia w formie pieniężnej lub niepieniężnej z ups”, nie są trafne, gdyż świadczenia tej ustawy nie rekompensują utraty świadczenia pielęgnacyjnego, nie zapewnią im ciągłości świadczeń i bezpieczeństwa. Nie jest także słuszne stanowisko Ministra Pracy i Polityki Społecznej, zawarte w piśmie ustosunkowywującym się do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 30 sierpnia 2013 roku, że istnieją trudności w ustaleniu rzeczywistego sprawowania opieki i pielęgnowania osoby niepełnosprawnej, a zauważalna była tendencja do wyszukiwania przez osoby nieaktywne zawodowo osób niepełnosprawnych, bez faktycznego sprawowania opieki nad taką osobą. Na ustawodawcy spoczywa obowiązek ukształtowania w granicach prawa przepisów, aby nie sprzyjały nadużyciom. Ustawodawca może swobodnie wykorzystać odpowiednie narzędzia (rodzinny wywiad środowiskowy, który jest wykorzystywany w realizacji zadań pomocy społecznej)<sup>31</sup> i organy (ośrodki pomocy społecznej) aby nie dopuszczać do nadużyć, przyznając świadczenia pielęgnacyjne.

---

<sup>30</sup> D. Cendrowicz, *Pewność prawa...*, s. 47.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm., art. 107 dotyczy rodzinnego wywiadu środowiskowego, który przeprowadza pracownik socjalny m. in. w celu ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin.



Rodzinny wywiad środowiskowy jest konglomeratem dowodowym. Polega na skonfrontowaniu oświadczeń strony, zeznań świadków, wyników oględzin w miejscu pobytu strony, treści dokumentów urzędowych i prywatnych<sup>32</sup>. Zawierać może także informacje wynikające z obserwacji pracownika socjalnego, dokonanych podczas wywiadu środowiskowego.

Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości czy trafności rozwiązań zaproponowanych przez ustawodawcę, jednakże interweniuje w sprawach, jeśli ustawodawca przekroczy zakres swobody regulacyjnej czy naruszy zasady konstytucyjne. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczył norm prawa intertemporalnego. Nie tworzy roszczeń o wypłatę świadczeń, utraconych po 30 czerwca 2013 r. Nie nadaje uprawnień do ubiegania się o świadczenia. Zdaniem Trybunału, zrealizowanie przedmiotowego wyroku wymaga interwencji ustawodawcy, który powinien wprowadzić do Uśr, stosowne korekty do przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją RP. Niekonstytucyjność jest zatem niemalym problemem dla sądów administracyjnych w orzekaniu spraw dotyczących świadczeń pielęgnacyjnych. Sytuacja powoduje wzrost ujemnych konsekwencji dla osób tych świadczeń pozbawionych.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej początkowo przygotowało dwa projekty ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów<sup>33</sup>, którym decyzje o przyznaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, wygasły z mocy prawa po 30 czerwca 2013 r. Po nagłośnieniu problemu przez rodziny prowadzące protest okupacyjny w Sejmie, powstał kolejny projekt ustawy. Przewidywały one, że organ, który wypłacał do tego terminu świadczenie, będzie zobowiązany poinformować stronę, której prawo do świadczenia wygasło o możliwości złożenia wniosku o przyznanie

---

<sup>32</sup> W. Maciejko [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 375.

<sup>33</sup> Szerzej: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) rządowy projekt ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów nr 1766 z dnia 01.08.2013 r., nr 1767 z dnia 17.07.2013 r., nr 2252 z dnia 25.03.2014 r.

zasiłku oraz o warunkach jego uzyskania, w terminie 14 dni od wejścia w życie ustawy. Opiekunowie będą mieli czas, na złożenie tych wniosków, cztery miesiące od wejścia w życie ustawy. Ministerstwo w celu wyeliminowania nieprawidłowości i potwierdzenia przesłanek warunkujących przyznanie prawa do zasiłku dla opiekunów, zaproponowało wprowadzenie procedur umożliwiających weryfikację uprawnień do zasiłku dla opiekuna, poprzez wywiad środowiskowy na zasadach określonych w przepisach pomocy społecznej<sup>34</sup>. Wywiad środowiskowy będzie miał na celu ustalenie czy opieka nad osobą niepełnosprawną jest faktycznie sprawowana. Pierwsza weryfikacja, miałyby mieć miejsce podczas ustalania prawa do świadczenia. Aktualizacja wywiadu miałyby zastosowanie, co sześć miesięcy z wyjątkiem sytuacji, gdy do końca okresu, na który został przyznany zasiłek dla opiekuna, pozostało mniej niż trzy miesiące<sup>35</sup>.

W dniu 4 kwietnia 2014 roku została uchwalona ustawa o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów<sup>36</sup>, która określa warunki nabywania oraz zasady ustalania i wypłacania zasiłków dla opiekunów osobom, które utraciły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z dniem 1 lipca 2013 roku w związku z wygaśnięciem z mocy prawa decyzji przyznającej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Ustawa ma realizować grudniowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który zakwestionował część zapisów noweli Uśr. Nie przywraca ona opiekunom dorosłych niepełnosprawnych prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, ale wprowadza nowy rodzaj zasiłku przeznaczonego specjalnie dla tej grupy.

Konkludując, głosowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest uzasadniony.

*mgr Agnieszka Gazda*

---

<sup>34</sup> Szerzej: M. Gąsiorek, *Rodziny wywiad środowiskowy w postępowaniu w sprawach pomocy społecznej*, Wrocław 2011.

<sup>35</sup> <http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-ustaw/polityka-rodzinna/projekt-ustawy-o-ustaleniu-i-wypłacie-zasilkow-dla-opiekunow>.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 567.