

106/9/A/2007

**WYROK**

z dnia 23 października 2007 r.

**Sygn. akt P 28/07\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mirosław Granat – przewodniczący

Marian Grzybowski

Wojciech Hermeliński

Adam Jamróz

Ewa Łętowska – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 23 października 2007 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku:

czy art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi, iż również w przypadku wniosku o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 lat, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności uzyskanym w wyniku rozpoznania przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności jej odwołania od orzeczenia powiatowego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, prawo do świadczeń rodzinnych ustala się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 i Nr 222, poz. 1630 oraz z 2007 r. Nr 64, poz. 427, Nr 105, poz. 720 i Nr 109, poz. 747) w zakresie, w jakim stanowi, że w wypadku wniosku o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 lat, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności uzyskanym w wyniku rozpoznania przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności jej odwołania od orzeczenia powiatowego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, prawo do świadczeń rodzinnych ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

UZASADNIENIE

I

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 30 października 2007 r. w Dz. U. Nr 200, poz. 1446.

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (dalej: sąd administracyjny), na podstawie postanowienia z 18 kwietnia 2007 r. (sygn. akt II SA/Gd 95/07), wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym: czy art. 24 ust. 2 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) w zakresie, w jakim stanowi, iż również w przypadku wniosku o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 lat, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności uzyskanym w wyniku rozpoznania przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności jej odwołania od orzeczenia powiatowego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, prawo do świadczeń rodzinnych ustala się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym.

Bronisława Szopa (dalej: skarżąca) wniosła skargę do sądu administracyjnego na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku z 2 listopada 2006 r. (nr SKO.41/VI/9141/572/06), którą utrzymano w mocy decyzję Burmistrza Miastka z 8 września 2006 r. (nr SSR.8182-121/2694/06) przyznającą skarżącej od 1 września 2006 r. zasiłek pielęgnacyjny.

Skarżąca, urodzona 24 kwietnia 1939 r., w dniu 24 kwietnia 2006 r. złożyła w Powiatowym Zespole do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Słupsku wniosek o ustalenie stopnia niepełnosprawności. Zespół ten, orzeczeniem z 14 czerwca 2006 r. zaliczył ją do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności. Skarżąca od tego orzeczenia odwołała się do Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Województwie Pomorskim, który orzeczeniem z 21 sierpnia 2006 r. zaliczył ją do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności. W orzeczeniu tym stwierdzono, iż niepełnosprawność datuje się od 24 kwietnia 2006 r. Wskazanie daty wystąpienia niesprawności jest obligatoryjną częścią składową decyzji w tej sprawie.

W dniu 4 września 2006 r. skarżąca złożyła w Miejsko-Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Miastku wniosek o ustalenie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego, do którego dołączyła – jak tego wymagają przepisy – orzeczenie z 21 sierpnia 2006 r., stanowiące o stopniu niepełnosprawności.

Decyzją z 8 września 2006 r. Burmistrz Miastka, powołując się m.in. na art. 1, art. 16, art. 23, art. 24, art. 26 oraz art. 32 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych przyznał skarżącej zasiłek pielęgnacyjny dla osoby niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 lat na czas nieokreślony, począwszy od 1 września 2006 r.

Skarżąca wniosła odwołanie od decyzji z 8 września 2006 r. W odwołaniu tym twierdziła, że zasiłek pielęgnacyjny powinna otrzymać od dnia ustalenia znacznego stopnia niepełnosprawności, czyli od 24 kwietnia 2006 r. Podniosła m.in., że orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności otrzymała we wrześniu i natychmiast wystąpiła do Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Miastku o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego. Z jej strony nie zachodziła więc żadna opieszałość.

Rozpoznając odwołanie skarżącej, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Słupsku decyzją z 2 listopada 2006 r. utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji. Uzasadniając decyzję, organ odwoławczy wskazał, że termin, od którego przyznano skarżącej świadczenie, został określony zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przepis ten stanowi, że prawo do świadczeń rodzinnych ustala się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął prawidłowo wypełniony wniosek o przyznanie zasiłku, wraz z kompletem wymaganej dokumentacji.

W skardze do sądu administracyjnego na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego skarżąca stwierdziła, że zasiłek pielęgnacyjny winna otrzymywać od 24 kwietnia 2006 r. Uzasadniając skargę podkreśliła związek pomiędzy otrzymaniem orzeczenia o zaliczeniu do znacznego stopnia niepełnosprawności a przyznaniem zasiłku pielęgnacyjnego i wskazała na fakt ustalenia znacznego stopnia jej niepełnosprawności od 24 kwietnia 2006 r. Stwierdziła, że nie mogła złożyć wcześniej wniosku o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego, gdyż wcześniej nie dysponowała orzeczeniem o zaliczeniu do znacznego stopnia niepełnosprawności. Podniosła też, że w trakcie postępowania, które dotyczyło ustalenia stopnia niepełnosprawności, poniosła koszty związane z zapewnieniem sobie opieki, których nikt jej nie zwrócił. W końcu stwierdziła, że nie jest winna powolnego działania organów administracji publicznej; w jej sprawie ustalanie stopnia niepełnosprawności trwało cztery miesiące.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Słupsku w odpowiedzi na skargę wniosło o jej oddalenie.

1.2. Rozpoznając sprawę, sąd administracyjny uznał, iż istnieje uzasadniona wątpliwość co do zgodności art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych z Konstytucją. Wątpliwości sądu, co do zgodności z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i prawa, wzbudziło unormowanie przewidujące, że zasiłek pielęgnacyjny przyznaje się od miesiąca, w którym złożono wniosek o jego ustalenie, wraz z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, w sytuacji gdy konieczne jest uprzednie uzyskanie orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności wydawanego przez inny organ administracji publicznej, a które to orzeczenie zawiera datę lub okres powstania znacznej niepełnosprawności, a więc urzędowe stwierdzenie okoliczności uzasadniającej materialnoprawne uprawnienie do zasiłku. Tymczasem w decyzji o przyznaniu zasiłku urzędowe stwierdzenie, od kiedy występuje niepełnosprawność, w ogóle nie jest brane pod uwagę, ponieważ przyznanie zasiłku następuje od miesiąca złożenia wniosku wraz z dokumentami, co wynika z zakwestionowanego w niniejszej sprawie przepisu.

Cel zasiłku pielęgnacyjnego jest określony w art. 16 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, uzasadnia powiązanie okresu przyznania zasiłku z faktem wystąpienia udokumentowanej urzędowo niepełnosprawności. Przewidziana w § 12 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz. U. Nr 105, poz. 881, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2 czerwca 2005 r. dot. świadczeń rodzinnych) możliwość złożenia wniosku o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego bez wymaganego orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności i przyznanie tego zasiłku z początkiem miesiąca, w którym taki wniosek został złożony, chroni wprawdzie uprawnionego przed skutkami powolnie działających organów administracji, ale tylko w sytuacji gdy orzeczenie o niepełnosprawności nie zostało wydane przez właściwy organ w ustawowym terminie. Nie dotyczy to natomiast sytuacji, w których opóźnienie, ponad 30 dni, w wydaniu orzeczenia jest spowodowane faktem toczącego się w granicach ustawowych postępowania odwoławczego. W sytuacji skarżącej trwające przez cztery miesiące postępowanie dotyczące stwierdzenia niepełnosprawności doprowadziło do wydania orzeczenia uprawniającego ją do uzyskania zasiłku pielęgnacyjnego, jednak nie od daty urzędowo stwierdzonej niepełnosprawności, lecz tylko począwszy od miesiąca, w którym założono wniosek o przyznanie zasiłku. Sąd administracyjny stwierdził, że naruszony został przez ustawodawcę nakaz poprawnej legislacji wynikający z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego. Nakaz ten, funkcjonalnie związany z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga, aby przepisy prawne były formułowane w sposób precyzyjny i jasny, zrozumiały dla adresatów, którzy od racjonalnego

ustawodawcy oczekują stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości zarówno co do treści nakładanych obowiązków, jak i przyznawanych praw. Zdaniem sądu, poprawność legislacyjna to stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą będzie wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest złamaniem zasady poprawnej legislacji.

Zdaniem sądu administracyjnego regulacja zawarta w art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest zatem niekonsekwentna, przy czym ta niekonsekwencja jest wyraźniejsza, jeżeli uwzględni się, iż zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych zasiłek pielęgnacyjny jest powiązany ze znacznym stopniem niepełnosprawności.

Taka sytuacja podważa, zdaniem sądu, autorytet organów administracji publicznej, gdyż sprawia, że zawarte w wydawanych przez nie decyzjach rozstrzygnięcia (data ustalenia stopnia niepełnosprawności) są pozbawione znaczenia prawnego.

Autorytet organów administracji publicznej podważa też sytuacja, w której to obywatel ponosi konsekwencje wydania wadliwej decyzji. Tak zaś jest na skutek unormowania zawartego w art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Żadnego wpływu na termin, od którego przyznaje się zasiłek pielęgnacyjny, nie ma bowiem to, że postępowanie w sprawie orzeczenia o ustaleniu znacznego stopnia niepełnosprawności trwało dłużej z powodu wydania przez organ pierwszej instancji decyzji niezgodnej z prawem, która następnie została w wyniku odwołania zmieniona przez organ drugiej instancji, o ile czas załatwienia mieści się w ustawowo określonych terminach.

W ocenie sądu istotne jest też, że skutki art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych dotyczą wszystkich niepełnosprawnych bez względu na przyczyny przewlekłości postępowania przed organami właściwymi do ustalenia stopnia niepełnosprawności. Oczywiście jest, że nie budziłoby sprzeciwu, gdyby termin początkowy przyznania zasiłku pielęgnacyjnego zależał od złożenia wniosku o jego ustalenie wówczas, gdy niepełnosprawny świadomy obowiązującej procedury, w szczególności tego, że składa się ona z dwóch etapów, działał opieszale. Nie można się jednak zgodzić z tym, aby taki sam skutek był udziałem również tych, którzy z należytą starannością podejmują czynności konieczne do uzyskania należnego im uprawnienia, a zwłaszcza tych, którzy ponadto zmuszeni byli podjąć działania w celu ochrony przyznawanych im praw.

Zdaniem sądu nie bez znaczenia dla oceny zgodności z Konstytucją art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest to, że przepis ten, w przypadku gdy chodzi o zasiłek pielęgnacyjny, dotyczy osób niepełnosprawnych, co do których władze publiczne mają z mocy art. 69 Konstytucji szczególne obowiązki. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa winna być oceniana przez pryzmat tego przepisu.

2. Minister Pracy i Polityki Społecznej, w trybie art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, pismem z 10 sierpnia 2007 r. udzielił informacji o przebiegu realizacji uprawnień do świadczeń rodzinnych, w szczególności zasiłków pielęgnacyjnych, w okresie od wejścia w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych i rozporządzenia dot. świadczeń rodzinnych z 2 czerwca 2005 r. oraz podał argumentację uzasadnienia, które

legło u podstaw regulacji zawartych w § 12 ust. 3 i 4 rozporządzenia dot. świadczeń rodzinnych z 2 czerwca 2005 r.

W okresie od 1 maja 2004 r., tj. od wejścia w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych, do wejścia w życie rozporządzenia z 2 czerwca 2005 r. dot. świadczeń rodzinnych, w zakresie szczegółowej procedury przy ubieganiu się o świadczenia rodzinne obowiązywały przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 marca 2004 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz. U. Nr 45, poz. 433), które utraciły moc z dniem 1 października 2004 r., a potem przepisy rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 27 września 2004 r. o sposobie i trybie postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz. U. Nr 213, poz. 2162).

Zgodnie z § 12 ust. 2 rozporządzenia z 5 marca 2004 r., w wypadku złożenia wadliwie wypełnionego wniosku, podmiot realizujący wzywał pisemnie osobę ubiegającą się o świadczenia rodzinne do poprawienia go lub uzupełnienia w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania. Niestawienie się do wezwania skutkowało pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia. Termin ten rozporządzeniem z 27 września 2004 r. dot. świadczeń rodzinnych został wydłużony do 14 dni.

Przepisy żadnego z powyżej wymienionych rozporządzeń nie przewidywały szczególnego trybu w wypadku złożenia wadliwej lub niepełnej dokumentacji. Stosowano w tym względzie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.), zgodnie z którym, jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Przepisy k.p.a. stosowano więc wtedy, gdy do wniosku o świadczenia rodzinne nie była przedstawiona dokumentacja określona w art. 23 ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz w § 2-9 rozporządzenia dot. świadczeń rodzinnych. Przykładowo, w wypadku zasiłku pielęgnacyjnego niedostarczenie wymaganego orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności skutkowało wezwaniem do uzupełnienia dokumentu, a gdy nie został dostarczony w terminie – pozostawieniem wniosku bez rozpoznania. W wypadku uzupełnienia dokumentacji w określonym terminie świadczenie rodzinne przysługiwało od miesiąca złożenia wniosku.

Poważny problem stanowiło niedostarczenie przez osoby niepełnosprawne kolejnych orzeczeń z powodu przewlekłości postępowania przed powiatowymi zespołami do spraw orzekania o niepełnosprawności. Z dniem 1 czerwca 2005 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zgodnie z dodanym art. 24 ust. 3a ustawy, w wypadku utraty ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, jeżeli osoba niepełnosprawna uzyskała ponownie orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności stanowiące kontynuację poprzedniego orzeczenia, prawo do świadczeń rodzinnych uzależnionych od niepełnosprawności ustalono od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu, w którym upłynął termin ważności poprzedniego orzeczenia, nie wcześniej jednak niż od miesiąca złożenia wniosku. Przepis ten później został doprecyzowany w kolejnej noweli, która weszła w życie z dniem 14 stycznia 2006 r., tak aby nie budziło żadnych wątpliwości, że prawo do zasiłku pielęgnacyjnego ustalane jest od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym upłynął termin ważności poprzedniego orzeczenia, nie wcześniej jednak niż od miesiąca złożenia wniosku. Przed wejściem w życie powyższej zmiany na to, że prawo do świadczeń uzależnionych od niepełnosprawności może zostać ustalone nie wcześniej niż od miesiąca złożenia wniosku, wskazywał wyraźnie art. 24 ust. 2 ustawy.

Rozporządzenie z 2 czerwca 2005 r. dot. świadczeń rodzinnych wyraźnie uregulowało kwestie niedostarczenia wraz z wnioskiem o świadczenia rodzinne pełnej dokumentacji. Zgodnie z § 12 ust. 3 i 4 rozporządzenia, w wypadku gdy osoba złoży wniosek bez wymaganych dokumentów, podmiot realizujący świadczenia rodzinne przyjmuje wniosek i wyznacza termin nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni na uzupełnienie brakujących dokumentów. Natomiast w wypadku, gdy przyczyną niedostarczenia wymaganego dokumentu przez osobę składającą wniosek jest niewydanie dokumentu przez właściwą instytucję w ustawowo określonym terminie i osoba może to udokumentować, świadczenia rodzinne przysługują począwszy od miesiąca, w którym wniosek został złożony.

Do dokumentów niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych, określonych w § 12 ust. 4 tego rozporządzenia, których wydanie wiąże się z ustawowo określonym terminem, należą np. zaświadczenia o dochodach wydawane przez urzędy skarbowe, orzeczenia o niepełnosprawności wydawane przez powiatowe zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności, czy akty urodzenia wydawane przez urzędy stanu cywilnego. Uzupełnienie dokumentacji w wyznaczonym terminie powoduje, że postępowanie uważa się za wszczęte z chwilą złożenia wniosku i od tego miesiąca osoba jest uprawniona do świadczeń rodzinnych. Także w sytuacji gdy osoba przekroczy termin z powodu niewydania dokumentu przez właściwą instytucję w ustawowo określonym terminie, co może udokumentować, świadczenia rodzinne przysługują jej od miesiąca złożenia wniosku po dostarczeniu tego dokumentu.

Wprowadzone przepisy w zasadzie potwierdzają dotychczasową praktykę w tym zakresie.

Regulacja § 12 ust. 3 i 4 rozporządzenia z 2 czerwca 2005 r. dot. świadczeń rodzinnych została wprowadzona ze względu na to, że w przepisach k.p.a. termin uzupełnienia dokumentacji był zbyt krótki, co powodowało, że wnioski osób, którym inne instytucje nie wydały w terminie zaświadczeń, pozostawiano bez rozpatrzenia. Problem ten był szczególnie zauważany z początkiem pierwszego okresu zasiłkowego, kiedy urzędy skarbowe miały problemy z wydaniem znacznej liczby zaświadczeń o dochodach.

Drugim argumentem za regulacją było to, że sprawne korzystanie z przepisów k.p.a. przez realizatorów świadczeń napotykało znaczne przeszkody. Powodowało to istotne rozbieżności w stosowaniu prawa.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 5 października 2007 r. zajął stanowisko, że art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest zgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji.

Na wstępie Prokurator Generalny podniósł, że wprowadzie zgodnie z treścią art. 69 Konstytucji – wskazanym w pytaniu prawnym jako wzorzec konstytucyjnej kontroli – władze publiczne mają obowiązek udzielać pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, jednak – z woli ustrojodawcy – regulacje w tym zakresie pozostawiono ustawodawcy zwykłemu. Konstytucyjny zapis ma charakter normy programowej, wyznaczającej cel i etapy działania państwa w zakresie pomocy osobom niepełnosprawnym oraz środki ich realizacji. Jego głównym adresatem są władze publiczne. Z tego względu ustawodawca dysponuje znaczną swobodą w kształtowaniu prawa, o którym mowa w tego rodzaju normie.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że w sprawach dotyczących zabezpieczenia społecznego parlamentowi przysługuje swoboda legislacyjna w stanowieniu prawa odpowiadającego założonym celom. Do ustawodawcy należy też wybór środków, które uważa za optymalne z punktu widzenia nie tylko potrzeb obywateli, lecz również wymogów rozwoju gospodarczego kraju.

Zdaniem Prokuratora Generalnego wyznaczenie początku wypłaty zasiłku pielęgnacyjnego na miesiąc, w którym złożony został wniosek o jego przyznanie, nie narusza istoty tego prawa. Prokuratora Generalnego nie przekonuje argument, że skarżąca jeszcze przed wystąpieniem z wnioskiem o zasiłek poniosła wydatki z tytułu opieki nad nią. Konstytucja gwarantuje jedynie udzielanie obywatelom pomocy, a nie rekompensowanie wszelkich kosztów wynikających z niepełnosprawności.

Prokurator Generalny wspominał, że wszelkie tego typu świadczenia, a także zbliżone w charakterze emerytury i renty, są wypłacane wprawdzie od dnia powstania prawa do tych świadczeń, to jednak nie wcześniej niż od miesiąca, w którym złożono wniosek o ich przyznanie lub wydano decyzję z urzędu, gdy przepisy tak stanowią. Takie rozwiązanie nie budziło konstytucyjnych zastrzeżeń.

Prokurator Generalny zaznaczył, że w określonej w § 12 ust. 4 rozporządzenia z 2 czerwca 2005 r. o świadczeniach rodzinnych sytuacji można złożyć wniosek o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego bez dołączania orzeczenia o niepełnosprawności – gdy właściwy zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności dopuszcza się uchybienia terminowemu wydaniu orzeczenia. Uznał, że pytający sąd w istocie zgłasza postulat rozszerzenia takiej możliwości na sprawy, które toczyły się w granicach ustawowych terminów postępowania odwoławczego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego przedstawione w pytaniu prawnym naruszenie uprawnień osoby ubiegającej się o zasiłek pielęgnacyjny nie pozostaje w żadnym związku z zarzutem naruszenia zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Data powstania niepełnosprawności w „dokumencie wydanym przez zespół orzeczniczy nie może być traktowana jako «stworzenie złudzenia» uzyskania od tej daty świadczenia, skoro z treści stosownych przepisów wynika jednoznacznie, na jakich zasadach jest ono przyznawane”.

Odnosząc się do postępowania dotyczącego przyznawania zasiłku pielęgnacyjnego, a szczególnie do postępowania odwoławczego w wypadkach gdy osoba ubiegająca się o zasiłek uzyskała niekorzystne orzeczenie o niepełnosprawności, Prokurator Generalny podsumował, że problem dotyczy w istocie sposobu udokumentowania wniosku o świadczenie opiekuńcze i możliwości uznania, że może być on skutecznie złożony, mimo braku prawomocnego orzeczenia o niepełnosprawności.

Zdaniem Prokuratora Generalnego tego rodzaju zarzuty mogą ewentualnie dotyczyć rozporządzenia, które reguluje kwestie związane z dokumentowaniem wniosku o świadczenia przewidziane w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Prokurator Generalny nie widzi jednak związku pomiędzy badanym przepisem ustawowym a rozporządzeniem z 2 czerwca 2005 r. o świadczeniach rodzinnych. Jego zdaniem, „Badany przepis stanowi jedynie, że prawo do świadczeń przysługuje od miesiąca, w którym został złożony wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami. Natomiast rozporządzenie określa rodzaj dokumentów, które należy do wniosku dołączyć oraz skutki wynikające z niedołączenia któregokolwiek z nich, a także sytuacje, gdy można skutecznie złożyć wniosek bez wymaganego orzeczenia o niepełnosprawności”.

4. Sejm nie zajął stanowiska w sprawie. Pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku wpłynęło do Trybunału 8 czerwca 2007 r. O wpłynięciu pytania prawnego Prezes Trybunału Konstytucyjnego poinformował Marszałka Sejmu pismem z 13 czerwca 2007 r. z zakreślonym 60-dniowym terminem złożenia stanowiska w sprawie. Pismo to zostało doręczone 14 czerwca 2007 r. Termin zajęcia stanowiska przez Sejm upłynął bezskutecznie 13 sierpnia 2007 r.

Na rozprawę nie stawił się przedstawiciel WSA w Gdańsku. Pytający sąd nie zgłosił udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Sędzia sprawozdawca przedstawił istotę wątpliwości konstytucyjnej zawartej w pytaniu WSA w Gdańsku.

Na rozprawę nie stawił się również przedstawiciel Sejmu. Przewodniczący składu orzekającego poinformował o przyczynach tej sytuacji. Mianowicie zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 19 września 2007 r. został wyznaczony termin rozprawy na dzień 23 października 2007 r. Odbiór zawiadomienia o wyznaczonym terminie rozprawy został potwierdzony 20 września 2007 r. W dniu 3 października 2007 r. do Trybunału wpłynęło pismo procesowe Marszałka Sejmu o odroczenie, na podstawie art. 60 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym), terminu rozprawy w związku z kalendarzem wyborczym, który przewidywał wybory do Sejmu RP na 21 października 2007 r., a pierwsze posiedzenie Sejmu VI kadencji na 5 listopada 2007 r. Marszałek Sejmu nie powiadomił Trybunału o wyznaczeniu przedstawiciela Sejmu do udziału w rozprawie.

Wobec zaistniałej sytuacji Trybunał Konstytucyjny po naradzie postanowił kontynuować rozpoznanie sprawy. Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym udział w rozprawie organu, który wydał akt normatywny objęty wnioskiem, lub jego przedstawiciela jest obowiązkowy. Zgodnie zaś z art. 60 ust. 3 w razie niestawiennictwa uczestników postępowania, których obecność na rozprawie jest obowiązkowa, lub ich przedstawicieli Trybunał może odroczyć rozprawę i wyznaczyć równocześnie nowy termin rozprawy. Trybunał nie znalazł jednakże dostatecznie uzasadnionych powodów – o których mowa w art. 60 ust. 6 ustawy o TK – do odroczenia rozprawy.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko zajęte w piśmie z 5 października 2007 r.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1. Problem konstytucyjny.

1.1. Istniejący w sprawie spór prawny dotyczy terminu, od którego należy przyznać skarżącej zasiłek pielęgnacyjny. Istotą jest to, czy miarodajna jest data osiągnięcia stopnia niepełnosprawności, wskazana w decyzji, której uzyskanie (jako urzędowego stwierdzenia istnienia podstawowej, materialnoprawnej przesłanki uprawniającej do zasiłku) jest koniecznym warunkiem wystąpienia o przyznanie zasiłku (co jest postępowaniem odrębnym wobec postępowania, w którym stwierdza się istnienie i stopień niepełnosprawności), czy też data wynikająca z zaskarżonego w niniejszej sprawie art. 24 ust. 2 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). Przepis ten samodzielnie reguluje termin przyznania zasiłku, określając jego początek na miesiąc, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami. Przez pojęcie „prawidłowo wypełnionych dokumentów” rozumie się także dostarczenie jako załączników dokumentów, do których wydania są zobowiązane organy administracji. Artykuł 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych dotyczy wszelkich świadczeń rodzinnych, w tym także opiekuńczych, do których m.in. należy zasiłek pielęgnacyjny.



1.2. To, że wątpliwość konstytucyjna pojawiła się w ramach postępowania o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego w konkretnej sprawie, powoduje, że pytanie prawne sądu jest sformułowane w sposób zakresowy (pytanie ograniczone do zasiłku pielęgnacyjnego). W tym też ograniczonym zakresie – z uwagi na zakres kognicji wyznaczony ramami pytania prawnego (art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym) – wypowiedział się w niniejszym orzeczeniu Trybunał. Niemniej problem ma charakter ogólniejszy: jeżeli bowiem przyznanie świadczenia rodzinnego zależy od urzędowego stwierdzenia w innym postępowaniu administracyjnym okoliczności (faktów, zdarzeń) uzasadniających uprawnienie do stosownego świadczenia i gdy w decyzji wydanej w tym postępowaniu następuje wskazanie daty wystąpienia tej okoliczności, regulacja art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, co do której zgłoszono konstytucyjną wątpliwość – znajduje zastosowanie. Oczywiście niniejszy wyrok dotyczy tylko zakresu ograniczonego pytaniem prawnym. Stwierdzenie niekonstytucyjności w niniejszym wyroku powoduje zróżnicowanie działania kontrolowanego przepisu co do rodzaju zasiłku. To nieuzasadnione zróżnicowanie powinno być usunięte w drodze ustawodawczej. Trybunał Konstytucyjny ze względu na zakres kwestii objętej pytaniem prawnym sam uczynić tego nie może. Dlatego w niniejszej sprawie zdecydował się wystąpić ze stosowną sygnalizacją do Sejmu RP.

1.3. Mechanizm przyznawania świadczeń rodzinnych, w tym zasiłku pielęgnacyjnego, obejmuje dwa etapy: urzędowe potwierdzenie istnienia stanu faktycznego uzasadniającego uprawnienie do zasiłku (stadium pierwsze) i przyznanie zasiłku (stadium drugie). Zasiłek (decyzja wydana w stadium drugim) jest związany z istnieniem określonego stopnia niepełnosprawności i jest przeznaczony na zniwelowanie skutków tego upośledzenia. W stadium pierwszym następuje wskazanie daty wystąpienia niepełnosprawności. W myśl regulacji, wobec której zgłoszono zastrzeżenia, data ta jest bez znaczenia dla daty początkowej uzyskania zasiłku. Ta ostatnia data jest wyznaczona czysto formalnie jako miesiąc, w którym doszło do złożenia prawidłowo wypełnionego wniosku o przyznanie zasiłku, ze wszystkimi niezbędnymi dokumentami, do których należy orzeczenie o niepełnosprawności. Wątpliwość konstytucyjna dotyczy uznania za odpowiadający wymaganiom rzetelnej legislacji mechanizm, w którym data urzędowo poświadczająca wystąpienie okoliczności uprawniającej do uzyskania zasiłku – zasiłku, którego ustawowa regulacja ma zakotwiczenie w art. 69 Konstytucji – jest bez znaczenia dla daty początkowej jego przyznania.

1.4. Istotne dla oceny jest to, że w istniejącej sytuacji normatywnej ryzyko opieszałości i błędności wydawanych decyzji o istnieniu stopnia niepełnosprawności (złe funkcjonowanie aparatu administracyjnego) jest przerzucone na ubiegającego się o taki zasiłek. Uzyska on bowiem świadczenie zawsze od daty wystąpienia z prawidłowym, kompletnym wnioskiem. Opieszałość organu działającego w pierwszym etapie (stwierdzanie niepełnosprawności) jest w zakresie przedstawionego problemu częściowo zniwelowana przez działanie przepisów wykonawczych do ustawy (§ 12 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne, Dz. U. Nr 105, poz. 881, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2 czerwca 2005 r. dot. świadczeń rodzinnych). Ta kwestia jednak nie występuje na tle stanu faktycznego, w którym zadano pytanie prawne. W niniejszej sprawie chodzi o sytuację, gdy przedłużające się postępowanie stwierdzające fakt niepełnosprawności było wynikiem mieszczącego się w ustawowych granicach czasowych postępowania odwoławczego (wadliwe ustalenia decyzji pierwszoinstancyjnej). Problem

konstytucyjny na tle niniejszej sprawy dotyczy więc oceny, czy przepis, co do którego zgłoszono wątpliwość, jest konstytucyjny, skoro przewiduje, iż ryzyko takiego wadliwego działania organu administracji jest przeniesione na osobę aplikującą o zasiłek; przeniesienie ryzyka wyraża się w określeniu jako początkowego terminu zasiłkowego – miesiąca, w którym wniesiono kompletny wniosek o ustalenie zasiłku, a nie – daty wskazującej moment powstania niepełnosprawności.

## 2. Obecne rozwiązanie normatywne.

### 2.1. Regulacja ustawowa i jej konkretyzacja przez rozporządzenie.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz ich wypłata następuje na wniosek złożony w urzędzie gminy lub miasta. Do wniosku, sporządzonego według ustalonego wzoru, należy dołączyć m.in. orzeczenie o stopniu niepełnosprawności (art. 23 ust. 4 pkt 4 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz § 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2 czerwca 2005 r. dot. świadczeń rodzinnych). Informacja o konieczności legitymowania się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności osoby w wieku powyżej 16 roku życia, ubiegającej się o zasiłek pielęgnacyjny, zamieszczona jest we wzorze wniosku o ustalenie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego (pkt 2 pouczenia – który stanowi załącznik nr 6 do rozporządzenia z 2 czerwca 2005 r. dot. świadczeń rodzinnych). W razie złożenia wniosku o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego bez orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności organ administracji publicznej wyznacza termin nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni na uzupełnienie brakującego dokumentu (§ 11 ust. 3 tegoż rozporządzenia). W wypadku gdy przyczyną braku orzeczenia jest niewydanie go przez właściwy zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności w ustawowo określonym terminie i wnioskodawca może to udokumentować, zasiłek pielęgnacyjny przysługuje od miesiąca, w którym taki wniosek został złożony (§ 12 ust. 3 i 4 powołanego rozporządzenia). Orzeczenia o ustaleniu znacznego stopnia niepełnosprawności wydają, na wniosek osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela albo za ich zgodą, na wniosek ośrodka pomocy społecznej, w pierwszej instancji – powiatowy zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności i w drugiej instancji – wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności (art. 6 ust. 1 i art. 6b w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. Nr 123, poz. 776, ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji).

### 2.2. Upoważnienie do wydania rozporządzenia.

Rozporządzenie z 2 czerwca 2005 r. dot. świadczeń rodzinnych Minister Polityki Społecznej wydał na mocy upoważnienia ustawowego zawartego w art. 23 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu: „Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, sposób i tryb postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych, wstrzymywania lub zawieszenia wypłaty tych świadczeń, a także sposób ustalania dochodu uprawniającego do świadczeń rodzinnych i wzory:

- 1) wniosków o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych,
- 2) zaświadczenia z urzędu skarbowego, o którym mowa w ust. 4 pkt 1,
- 3) oświadczeń o dochodach rodziny, w tym oświadczeń osób rozliczających się na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, oraz innych oświadczeń i dowodów niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych,
- 4) wywiadu, o którym mowa w ust. 4a,

5) oświadczenia o dochodach członków rodziny uzyskanych w poprzednim roku kalendarzowym, kierując się koniecznością zapewnienia stosownej dokumentacji niezbędnej do sprawnej realizacji świadczeń rodzinnych”.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie ustawowe powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Upoważnienie ustawowe będące podstawą wydania rozporządzenia z 2 czerwca 2005 r. dot. świadczeń rodzinnych określa organ właściwy do jego wydania i zakres spraw przekazanych do uregulowania. Nie zawiera zaś żadnych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Art. 23 ust. 5 zawierający upoważnienie ustawowe zamieszczony jest w ustawie o świadczeniach rodzinnych w jej rozdziale 6 „Postępowanie w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych”.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego nie muszą być zamieszczone w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Mogą być zawarte w innych przepisach ustawy. Przepisy te muszą jednak umożliwiać precyzyjne zrekonstruowanie wytycznych. Minimum treści wytycznych nie ma charakteru stałego i może być wyznaczane *a casu ad casum*, stosownie do regulacji materii. Im silniej dana regulacja dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym węższy może być zakres spraw przekazywanych do unormowania w drodze rozporządzenia i tym bardziej szczegółowo ustawa musi wyznaczać treść rozporządzenia (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37).

Z art. 23-32, zamieszczonych w rozdziale 6 ustawy o świadczeniach rodzinnych, można rekonstruować treść wytycznych dla rozporządzenia z 2 czerwca 2005 r. dot. świadczeń rodzinnych.

2.3. Termin przyznania świadczenia – rozbieżność między bezwarunkowym unormowaniem ustawy i względnym unormowaniem rozporządzenia.

W ustawie o świadczeniach rodzinnych brak jest jednak zarówno podstawy, jak i wytycznych do odmiennego, niż w art. 24 ust. 2 tej ustawy, określenia terminu prawa do świadczeń. W tym zakresie obowiązuje ustawowa zasada, iż świadczenie to przysługuje począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami. Tymczasem w rozporządzeniu znajduje się unormowanie przewidujące, że w wypadku gdy przyczyną braku orzeczenia o niepełnosprawności jest niewydanie go przez właściwy zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności w ustawowo określonym terminie i wnioskodawca może to udokumentować, zasiłek pielęgnacyjny przysługuje od miesiąca, w którym taki wniosek został złożony (§ 12 ust. 3 i 4 rozporządzenia z 2 czerwca 2005 r. dot. świadczeń rodzinnych). To unormowanie łagodzi rygorystyk art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, przynajmniej w tym zakresie, w jakim chodzi o opieszałość działania, niezgodną z zasadami postępowania administracyjnego w ramach postępowania o stwierdzenie niepełnosprawności. Rozwiązanie to jest zarazem rozsądne i zgodne z ogólnymi zasadami rzetelnego postępowania administracyjnego. Problemem jest jednak to, że wychodzi ono poza ramy upoważnienia ustawowego. Kwestia ta wprawdzie nie jest podniesiona w pytaniu prawnym, niemniej nie można nie brać pod uwagę przy ocenie konstytucyjności rozwiązania ustawowego okoliczności, iż minimalizacja problemu, osiągnięta przez fakt istnienia rozporządzenia, ma charakter pozorny, ponieważ można mieć wątpliwości co do dopuszczalności przewidzianej w przepisach wykonawczych regulacji początkowej daty przyznania zasiłku, z punktu widzenia zakresu upoważnienia do regulacji sprawy w akcie wykonawczym.

Artykuł 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych regulujący początkową datę, od której przyznaje się świadczenie, jest ujęty w sposób kategoryczny. Co więcej, rozporządzenie (§ 12 ust. 3 i 4) dotyczy kwestii w ogóle niewskazanej w macierzystej ustawie, jako mającej być doprecyzowaną w przepisach wykonawczych. Tymczasem w rzeczywistości, treść regulacji ustawowej – zawartej w art. 24 ust. 2 – została doprecyzowana przez przepis rozporządzenia (§ 12 ust. 3 i 4) w sensie materialnym. W tym bowiem zakresie rozporządzenie stworzyło wyjątek od zasady przewidzianej w kwestionowanym w niniejszej sprawie art. 24 ust. 2 ustawy. Wystąpiła tu więc specyficzna sytuacja, że przepisy rozporządzenia z 2 czerwca 2005 r. dot. świadczeń rodzinnych w kwestii ustalenia terminów, od których przysługuje dodatek pielęgnacyjny – idą dalej (*in favorem* uprawnionego) niż przepis ustawy. Przepisy te, co prawda, nie są przedmiotem pytania prawnego, ale funkcjonują w systemie regulującym przyznawanie zasiłku pielęgnacyjnego, rzutując na ocenę konstytucyjności rozwiązania przyjętego w art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

3. Mechanizm i procedura orzekania o niepełnosprawności jako przesłance przyznania zasiłku pielęgnacyjnego.

### 3.1. Cel przyznania zasiłku pielęgnacyjnego.

Zasiłek pielęgnacyjny przyznaje się w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia osobie niepełnosprawnej opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Zasiłek ten przysługuje, m.in. osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia, jeżeli legitymuje się ona orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Znaczny stopień niepełnosprawności oznacza m.in. niepełnosprawność w stopniu znacznym w rozumieniu przepisów ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (art. 3 pkt 21 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych). Ustawa o świadczeniach rodzinnych w art. 2 pkt 2 statuuje zasiłek pielęgnacyjny jako świadczenie opiekuńcze, którego przeznaczenie i cel określone zostały w art. 16 ust. 1 i 2 tejże ustawy – przysługuje m.in. osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia, jeżeli dana osoba legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia osobie niepełnosprawnej opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, wydane w trybie przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej określa datę (okres) jej powstania. Znaczący to, że od tej pory osoba legitymująca się takim orzeczeniem wymaga opieki i pomocy innej osoby, gdyż jest niezdolna do samodzielnej egzystencji i ponosi zwiększone wydatki związane z jej znaczną niepełnosprawnością.

### 3.2. Dwuetapowość procedury i terminowość postępowania.

Przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego regulują dwa odrębne postępowania: przed organami orzekającymi o stopniu niepełnosprawności, które reguluje ustawa o rehabilitacji i rozporządzenie w sprawie orzekania o niepełnosprawności oraz przed organami uprawnionymi do przyznania tego świadczenia, które reguluje ustawa o świadczeniach rodzinnych i rozporządzenie dot. świadczeń rodzinnych.

Zgodnie z uregulowaniami ustawy o świadczeniach rodzinnych (art. 24 ust. 2) złożenie wniosku o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego powinno być poprzedzone postępowaniem ustalającym znaczny stopień niepełnosprawności. Postępowanie ustalające stopień niepełnosprawności, toczące się w trybie przepisów k.p.a. w zakresie wydawania

decyzji administracyjnych, nie jest powiązane systemowo z postępowaniem przed organami uprawnionymi do przyznania świadczenia.

W innej sytuacji znajduje się osoba, która znając prawo, najpierw uzyskuje orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności w drodze długotrwałego postępowania. Natomiast osoba, która złożyła wniosek o przyznanie świadczenia – dodatku pielęgnacyjnego – bez orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, ma określony 30-dniowy termin uzupełnienia tego braku i gwarancję, że świadczenie to będzie jej przyznane począwszy od miesiąca, w którym wniosek został złożony, nawet wtedy, gdy orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności zostanie wydane z przekroczeniem ustawowo określonego terminu wydania takiego orzeczenia. Jak już była o tym mowa, unormowanie zawarte w § 12 ust. 3 i 4 rozporządzenia z 2 czerwca 2005 r. dot. świadczeń rodzinnych stwarza iluzję, że świadczenie – dodatek pielęgnacyjny – będzie przyznany od miesiąca, w którym wniosek o jego przyznanie został złożony. Praktycznie unormowanie to nie ma żadnego znaczenia w wypadku, gdy postępowanie w sprawie ustalenia stopnia niepełnosprawności przebiegać będzie poprzez przewidziane prawem instancje.

Orzeczenia wydawane w postępowaniu przed zespołami do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności są decyzjami w rozumieniu przepisów k.p.a. i jako takie, podlegają zaskarżeniu do sądu powszechnego w drodze odwołania (zob. postanowienie NSA w Warszawie z 21 lutego 2001 r., sygn. akt I SA 2585/00). Ani ustawa o rehabilitacji, ani rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. Nr 139, poz. 1328; dalej: rozporządzenie w sprawie orzekania o niepełnosprawności) nie określają terminów, w jakich zespoły orzekające o stopniu niepełnosprawności wydają orzeczenia. Art. 66 ustawy o rehabilitacji stwierdza natomiast, że w sprawach nieunormowanych tą ustawą stosuje się kodeks postępowania administracyjnego, kodeks cywilny oraz kodeks pracy. Natomiast ani ustawa o świadczeniach rodzinnych, ani rozporządzenie dot. świadczeń rodzinnych nie odsyłają, tak jak ustawa o rehabilitacji, do k.p.a., w sprawach nieuregulowanych w tych aktach normatywnych. Należy jednak w tym wypadku przyjąć, że obowiązują w tym zakresie ogólne reguły proceduralne (k.p.a.).

Terminy, w jakich powinno nastąpić załatwienie spraw w postępowaniu administracyjnym, ustala k.p.a. (rozdział 7 „Załatwianie spraw”, art. 35-38). Zgodnie z art. 35 k.p.a. organ administracji publicznej obowiązany jest załatwić sprawę bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwione sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem o wszczęcie postępowania (w wypadku będącym przyczyną pytania prawnego załatwienie sprawy nastąpiło niezwłocznie – wniosek wraz z orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności Bronisława S. złożyła 4 września 2006 r., a już decyzją z 8 września 2006 r. został jej przyznany zasiłek pielęgnacyjny).

Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Z reguły postępowania wyjaśniającego wymaga postępowanie, którego przedmiotem jest urzędowe stwierdzenie niepełnosprawności i jej natężenia.

Na tle uregulowań § 12 ust. 3 rozporządzenia dot. świadczeń rodzinnych z 2 czerwca 2005 r. i uregulowań dotyczących terminu wydania przez właściwe organy orzeczenia o stopniu niepełnosprawności pojawia się więc problem. Wskazane przepisy rozporządzenia regulując fragmentarycznie postępowanie w kwestii przyznania zasiłku

pielęgnacyjnego, regulują także – fragmentarycznie i refleksowo – zakres obowiązków aplikanta, co rzutuje na datę przyznania zasiłku.

W wypadku gdy osoba ubiegająca się o zasiłek pielęgnacyjny złoży wniosek bez orzeczenia o stopniu niepełnosprawności (wniosek niekompletny), burmistrz lub wójt wyznacza tej osobie termin nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni na uzyskanie tego orzeczenia i dołączenie do złożonego wniosku. Osoba taka występuje wtedy do powiatowego zespołu o wydanie stosownego orzeczenia i od daty złożenia takiego wniosku biegnie termin załatwiania sprawy w postępowaniu o stwierdzenie niepełnosprawności i jej stopnia. W tym czasie jednak nie może być prowadzone postępowanie o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego. Tu napotykamy problem zakwalifikowania sprawy o stwierdzenie niepełnosprawności: czy wymaga ona postępowania wyjaśniającego, czy też jest szczególnie skomplikowana. Jeśli sprawa wymaga tylko postępowania wyjaśniającego (np. zebranie opinii lekarzy różnych specjalności), wydanie orzeczenia stwierdzającego znaczny stopień niepełnosprawności może zmieścić się w terminie 30 dni wyznaczonym przez organ przyznający zasiłek pielęgnacyjny. Ale postępowanie o stwierdzenie niepełnosprawności rzadko kiedy zmieści się w takim terminie. Jeśli bowiem w pierwszej instancji postępowania o stwierdzenie niepełnosprawności wydane zostanie orzeczenie niezadowolające wnioskodawcę, wnioskodawca może się odwołać (instancyjnie, a potem na drodze sądownoadministracyjnej). W takim wypadku jednak wnioskodawca nie może skorzystać z dobrodziejstwa § 12 ust. 4 rozporządzenia. Postępowanie przed organami odwoławczymi, prowadzone w terminach określonych ustawowo, zawsze wykroczy poza termin 30 dni określony jako termin uzupełnienia wniosku w postępowaniu o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego (termin uzupełnienia braku w postaci orzeczenia o niepełnosprawności). W takiej sytuacji wnioskodawca nie uzyska możliwości przyznania mu zasiłku od miesiąca, w którym złożył wniosek o jego przyznanie, o czym mówi § 12 ust. 2 i 3 rozporządzenia. W takim więc wypadku następuje powrót do reguły ogólnej przewidzianej w art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Jako przykład może posłużyć sytuacja Bronisławy S. Gdyby nawet w dniu 24 kwietnia 2006 r., kiedy to złożyła w Powiatowym Zespole do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności wniosek o ustalenie stopnia niepełnosprawności, jednocześnie złożyła w Miejsko-Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej wniosek o przyznanie dodatku pielęgnacyjnego, bez dołączonego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, to i tak świadczenie byłoby jej przyznane od początku miesiąca, w którym złożyłaby orzeczenie o niepełnosprawności (wedle zasady art. 24 ust. 2 ustawy). Przy czym w jej wypadku mogłoby to nastąpić miesiąc wcześniej, gdyby orzeczenie datowane 21 sierpnia 2006 r. zostało jej doręczone niezwłocznie i gdyby złożyła je przy wniosku o przyznanie dodatku pielęgnacyjnego jeszcze w sierpniu.

3.3. Dostrzeganie problemu przez administrację i próba sanacji sytuacji w rozporządzeniu wykonawczym.

Z wyjaśnień, jakich udzielił Minister Pracy i Polityki Społecznej, wynika, że od wejścia w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 marca 2004 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne, tj. od 1 maja 2004 r., przyznawanie zasiłków pielęgnacyjnych doznawało zakłóceń związanych z dostarczaniem przez zainteresowanych orzeczeń o stopniu niepełnosprawności, co związane było z przewlekłością postępowania przed zespołami do spraw orzekania o niepełnosprawności. Rozporządzenie dot. świadczeń rodzinnych było dwukrotnie zmieniane. Normodawca usiłował, poprzez doprecyzowanie treści regulacji ustawowej art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, rozwiązać problem składania wniosków o świadczenia rodzinne bez wymaganych dokumentów generalnie. Zakreślony w § 12 ust. 3

rozporządzenia z 2 czerwca 2005 r. dot. świadczeń rodzinnych 30-dniowy termin uzupełnienia dokumentów i termin wynikający z ust. 4 nie zdają egzaminu co do zasiłków pielęgnacyjnych. Rozbieżność pomiędzy datą złożenia wniosku o zasiłek pielęgnacyjny a wydaniem orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, w terminach ustawowych, może wynieść kilka miesięcy.

4. Orzecznictwo sądów administracyjnych i zgłaszane tam wątpliwości konstytucyjne.

Trybunał Konstytucyjny dokonał analizy orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącego daty, od której przyznawany jest zasiłek pielęgnacyjny, i stwierdził, że utrwaliło się orzecznictwo, które literalnie interpretuje art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych – prawo do tego świadczenia przysługuje począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo uzupełnionymi dokumentami. Sądy administracyjne nie uwzględniają daty (okresu) powstania znacznej niepełnosprawności, wskazanej w decyzji o ustaleniu niepełnosprawności, która stanowi podstawową przesłankę tego świadczenia (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 21 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 1385/05, Lex nr 209493, z 4 października 2006 r., sygn. akt I OSK 545/06, z 21 maja 2007 r., sygn. akt I OSK 1336/06 i z 19 lipca 2007 r., sygn. akt I OSK 1684/06 oraz wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Warszawie z 6 września 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1028/06 i w Bydgoszczy z 18 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Bd 1012/06). Sądy te za miarodajną uznają natomiast datę wskazaną w art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wyrokiem z 24 listopada 2005 r. (sygn. akt II SA/Go 379/05) w sprawie ze skargi Ewy G. uznał, że świadczenie pielęgnacyjne (w tym wypadku chodziło o świadczenie z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy w związku z opieką nad niepełnosprawnym dzieckiem) przysługuje od daty powstania niepełnosprawności i, powołując się na art. 8 Konstytucji, uznał, że art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, i uzasadnił to w sposób następujący:

„Ustawa (...) o świadczeniach rodzinnych w art. 16 ust. 1 określa cel, któremu ma służyć zasiłek pielęgnacyjny. Celem tego zasiłku jest częściowe pokrycie wydatków wynikających z konieczności zapewnienia osobie niepełnosprawnej opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Ustawodawca w art. 2 pkt 2 cytowanego przepisu postanowił, że zasiłek pielęgnacyjny przysługuje osobie niepełnosprawnej, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Z powyższego uregulowania wynika, że orzeczenie o niepełnosprawności ma charakter konstytutywny. Wynika z niego zarówno to, że wskazana w nim osoba jest niepełnosprawna, jak i to, od kiedy ta niepełnosprawność występuje.

Skoro celem ustawowym zasiłku pielęgnacyjnego jest częściowe pokrycie wydatków wynikających z konieczności zapewnienia osobie niepełnosprawnej opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji, to cel ten powinien być realizowany od daty wystąpienia niepełnosprawności zawartej w orzeczeniu o niepełnosprawności. Zasiłek pielęgnacyjny spełnia swój ustawowy cel od daty wskazanej w orzeczeniu o niepełnosprawności lub w czasie nieokreślonym.

Zgodnie z treścią art. 24 ust. 1 ustawy prawo do świadczeń rodzinnych ustala się na okres zasiłkowy z wyjątkiem m.in. do zasiłku pielęgnacyjnego. Do zasiłków pielęgnacyjnych nie ma więc zastosowania art. 3 pkt 10 ustawy. W ust. 2 art. 24 ustawy ustawodawca stwierdził, że prawo m.in. do zasiłku pielęgnacyjnego ustala się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, do

końca okresu zasiłkowego. Wydawałoby się więc, że wykładnia tego przepisu prowadzić powinna do stwierdzenia, że dopiero od chwili uzyskania ostatecznego orzeczenia o niepełnosprawności i innych niezbędnych dokumentów można się domagać przyznania zasiłku pielęgnacyjnego. Takie twierdzenie byłoby jednak, zdaniem Sądu, nieuprawnione. Artykuł 24 ust. 2 nie uwzględnia bowiem sytuacji, w której orzeczenie o niepełnosprawności stwierdza, że niepełnosprawność wystąpiła przed dniem wystąpienia z wnioskiem o ustalenie niepełnosprawności. Ustawodawca w regulacji zawartej w art. 24 ust. 2 takiej sytuacji nie przewidział. Przepis powyższy ma natomiast zastosowanie do sytuacji, w której data ostatecznego orzeczenia o niepełnosprawności jest tożsama z datą wystąpienia niepełnosprawności. Rozważania te, zdaniem Sądu, znajdują potwierdzenie w przepisach ustawy zasadniczej. Na możliwość bezpośredniego stosowania Konstytucji wskazuje art. 8, który stanowi, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.

Oznacza to, że sądy, w tym województwie sądy administracyjne, mają prawo przy interpretacji przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych do posługiwania się zasadami zawartymi w Konstytucji. Artykuł 2 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z tej normy wynika zasada sprawiedliwości i równości wobec prawa. Zasady sprawiedliwości społecznej nie są w pełni usystematyzowane. Nie ulega jednak według Sądu wątpliwości, że należy do nich ochrona słabszych ekonomicznie jednostek i grup ludności wyrażająca się w istnieniu odpowiednich usług socjalnych świadczonych przez państwo i różne wspólnoty samorządowe. Zasady sprawiedliwości społecznej w powiązaniu z ideą państwa prawnego są w Konstytucji odpowiednikiem koncepcji socjalnego państwa prawnego. Dziecko niepełnosprawne wymaga szczególnej opieki, leczenia i rehabilitacji. Wiąże się to ze zwiększonymi wydatkami na dziecko. Oznacza to, że w niniejszej sprawie prawo do zasiłku pielęgnacyjnego powinno być ustalone od dnia, w którym datuje się niepełnosprawność syna skarżącej. Takie działanie z całą pewnością wypełnia zasadę sprawiedliwości społecznej określoną w art. 2 Konstytucji”. Wyrok ten nie ostał się w postępowaniu kasacyjnym; Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 15 listopada 2006 r., sygn. akt I OSK 639/06, uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, uzasadniając: „(...) prawo do świadczeń rodzinnych ustala się do ostatniego dnia miesiąca, w którym upływa termin ważności orzeczenia. Istnienia i obowiązywania powyższych przepisów prawa – ustawy o świadczeniach rodzinnych – Wojewódzki Sąd Administracyjny nie zakwestionował. Jednak w ocenie Sądu – całkowicie bezpodstawnej – nie jest uprawnionym twierdzenie, że zasiłek pielęgnacyjny może i powinien zostać przyznany od daty stwierdzenia niepełnosprawności, a nie od daty złożenia prawidłowo wypełnionego wniosku. Zaskarżone orzeczenie w sposób oczywisty narusza obowiązujące przepisy prawa. Uzasadnieniem orzeczenia Sądu nie mogą być również powołane przez Sąd przepisy Konstytucji. Do dnia sporządzenia skargi kasacyjnej konstytucyjność powołanych wyżej przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych nie została zakwestionowana. Zgodzić się należy z uzasadnieniem Sądu dotyczącym celu zasiłku pielęgnacyjnego i potrzeb osób, którym świadczenie to powinno być przyznawane. Jednakże zarówno skarżący jak i Wojewódzki Sąd Administracyjny nie są organami uprawnionymi do orzekania sprzecznie, wbrew obowiązującym przepisom prawa. Nawet jeśli przepisy te wydają się nielogiczne, niekonsekwentne i niesprawiedliwe. Zarówno Kolegium jak i Sąd Administracyjny nie są uprawnionymi organami do ustalania zgodności lub niezgodności danej normy z przepisami Konstytucji (...). W sytuacji kiedy Sąd poweźmie poważne wątpliwości o niezgodności aktu prawa z Konstytucją, to powinien zwrócić się z odpowiednim pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego. W



związku z tym za całkowicie bezpodstawne i bezwartościowe dla oceny stanu sprawy uznać należy rozważania dotyczące regulacji zawartej w postanowieniach art. 2 i 8 Konstytucji”.

Postępowanie w sprawie ze skargi Ewy G. zakończyło się wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 5 kwietnia 2007 r. (sygn. II SA/Go 64/07) oddalającym skargę. Z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim nie wystąpił.

## 5. Niekonstytucyjność art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

### 5.1. Dysfunkcjonalność regulacji.

Z dotychczasowego wywodu wynika, że relacja między obu procedurami niezbędnymi do uzyskania zasiłku pielęgnacyjnego przedstawia się niejasno i niefunkcjonalnie. Rozporządzenie częściowo niweluje negatywne dla aplikanta skutki wadliwego postępowania w kwestii stwierdzenia niepełnosprawności, jednak czyni to jedynie w odniesieniu do opieszałości organu, wykraczającego poza ustawowe dopuszczalne ramy terminu postępowania, nie obejmując ryzyka przedłużania się postępowania na skutek innych rodzajów wadliwości (co wymaga od aplikującego kolejnych odwołań). Ponadto samo rozporządzenie w tym akurat zakresie wykazuje braki upoważnienia do regulacji tej kwestii.

### 5.2. Wniosek: dysfunkcjonalności mechanizmu prowadzącego do przyznania zasiłku.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje poglądy wyrażone m.in. w wyrokach z 16 listopada 1999 r. (sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158), z 18 kwietnia 2005 r. (sygn. SK 6/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 36) i z 5 grudnia 2005 r. (sygn. SK 26/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 1287), że konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia musi uwzględniać całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. Trybunał stwierdza zatem, że zakwestionowanego art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie można oceniać w oderwaniu od całości regulacji dotyczącej przyznania zasiłku pielęgnacyjnego, zamieszczonej w dwóch różnych ustawach, która – łącznie w dwóch różnych postępowaniach – ma prowadzić do uzyskania decyzji przyznającej zasiłek pielęgnacyjny. Zatem z punktu widzenia celu wykreowanego przez ustawodawcę mechanizmu, tj. uzyskania zasiłku pielęgnacyjnego, istniejąca regulacja przedstawia się jako niespójna, nielogiczna w zakresie relacji: data lub okres powstania znacznej niepełnosprawności a data przyznania zasiłku pielęgnacyjnego. Nadto istniejący mechanizm i procedura uzyskiwania zasiłku kreują nierówność traktowania osób ubiegających się o zasiłek – w zależności od tego, czy występują one najpierw o zasiłek i dopiero wezwane do uzupełnienia wniosku ubiegają się o niezbędne zaświadczenie o niepełnosprawności, czy też rozpoczynają swoje starania od wejścia w procedurę uzyskania zaświadczenia o niepełnosprawności. To zróżnicowanie jest wynikiem unormowania zawartego w rozporządzeniu wykonawczym do kwestionowanej ustawy, i to rozporządzeniu, które we wskazanym zakresie nie ma dostatecznej podstawy legitymizującej (por. wyżej pkt 2). Rozwiązanie zawarte w akcie wykonawczym częściowo niweluje negatywne skutki zerwania związku funkcjonalnego między obu postępowaniami prowadzącymi w efekcie do uzyskania zasiłku pielęgnacyjnego. Na podstawie § 12 ust. 3 i 4 rozporządzenia z 2 czerwca 2005 r. dot. świadczeń rodzinnych aplikujący o zasiłek może bowiem uzyskać przerzucenie skutków opieszałości postępowania o stwierdzenie niepełnosprawności (wyrażającej się w uchybieniu terminom

wydania decyzji w tej sprawie, przewidzianego w k.p.a.), ale dotyczy to tylko sytuacji, gdy zainteresowany zasiłkiem pielęgnacyjnym ma uzupełnić wniosek o ten zasiłek brakującą decyzją o stwierdzenie niepełnosprawności, nie zaś: a) sytuacji, gdy opieszałość w postępowaniu o stwierdzenie niepełnosprawności występuje w momencie, gdy postępowanie to wszczęto przed wszczęciem postępowania o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego, co jest sytuacją normalną, podczas gdy sanujące działanie rozporządzenia dotyczy sytuacji wyjątkowej (wszczęcie postępowania o przyznanie zasiłku przed postępowaniem o stwierdzenie niepełnosprawności); b) sytuacji występującej na tle sprawy, w której zadano pytanie prawne, tj. wówczas gdy długotrwałość postępowania o stwierdzenie niepełnosprawności wynika nie z milczenia administracji, ale wadliwości ustalania niepełnosprawności, co wydłuża postępowanie administracyjne o kolejne postępowania odwoławcze (szczególnie drastycznie występuje to w typowej dla postępowań sekwencyjnych kilku kolejnych uchyleń i odwołań, co zresztą nie ma miejsca w sprawie niniejszej). Przyczyną nielogiczności i apragmatyczności funkcjonalnego powiązania obu stadiów uzyskiwania zasiłków jest brak przemyślanej koncepcji i świadomości, że uzyskiwanie zasiłku dotyczy realizacji prawa podmiotowego, którego beneficjentem jest osoba mająca uprawnienie materialnoprawne (osoba legitymująca się stwierdzeniem niepełnosprawności). To uprawnienie materialnoprawne pozostaje pod ochroną art. 69 Konstytucji.

Istniejąca dysfunkcjonalność nie jest kwestią horyzontalnej niespójności przepisów, do której oceny Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy. Takiej kompetencji nie przewidują przepisy Konstytucji ani przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przy kontroli ustaw Trybunał rozstrzyga jedynie kwestię ich zgodności z normami konstytucyjnymi, a nie rozstrzyga kwestii konfliktów „poziomych” pomiędzy normami o tej samej randze. To pozostawione jest sądom stosującym ustawy przy rozstrzyganiu konkretnych spraw (tak w wyroku z 24 maja 1999 r., sygn. P. 10/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 77). Jednak niespójność przepisów ustawowych sekwencyjnie regulujących system przyznawania zasiłków rzutuje na ocenę konstytucyjności kwestionowanego przepisu. Kontrolowane przez Trybunał normy stanowią bowiem fragment mechanizmu, który ma umożliwić uzyskanie zasiłku (pielęgnacyjnego) przez osobę niepełnosprawną. Problemem nie jest sama treść normy określającej termin, od którego taki zasiłek należy przyznać. Problemem konstytucyjnym jest natomiast to, że mechanizm, którego część tworzy ta norma, funkcjonując nieuchronnie prowadzi do niekonstytucyjnych skutków. Nie tylko bowiem chodzi o to, że jest to mechanizm niejasny i wprowadzający w błąd, ale też o to, że ryzyko nieprawidłowego działania aparatu administracyjnego (w postaci nieterminowości, wadliwego, bo błędnego, dokonania oceny niepełnosprawności) – jest przerzucone na osobę ubiegającą się o zasiłek. Mechanizm stanowiący pewną całość, stworzony przez oba postępowania, musi być traktowany jako jednolita procedura, którą musi przejść aplikant, aby uzyskać zasiłek.

### 5.3. Wzorce konstytucyjne.

#### 5.3.1. Zasada przyzwoitej legislacji, art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że u podstaw ładu prawnego leży wysłowiona w art. 2 Konstytucji zasada państwa prawnego, a także przekonanie, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wszystkich obywateli, a przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw jej obywateli. Trybunał Konstytucyjny wywiódł z tej zasady przekonanie o prawości woli ustawodawcy oraz zdolność widzenia stanowionego prawa w perspektywie systemowych standardów i warunków oraz konsekwencji przyjętych rozwiązań prawnych (zob. wyrok z 21 lutego 2006 r., sygn. akt K

1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18). Elementem demokratycznego państwa prawnego jest zasada poprawnej legislacji, która była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału (zob. m.in. uchwałę z 8 marca 1995 r., sygn. W. 13/94, OTK w 1995 r., t. I, poz. 21 oraz wyroki: z 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2, z 21 marca 2001 r., sygn. K. 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, z 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217, z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K. 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17, z 24 lutego 2003 r., sygn. K. 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13 oraz z 21 lutego 2006 r., sygn. K. 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18). Trybunał konsekwentnie zajmuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny. Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalająca na ich wyegzekwowanie.

Poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą będzie więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji. Kreowanie zaś mechanizmu, który – z uwagi na określenie procedury prowadzącej do uzyskania świadczenia opiekuńczego – umożliwi (na skutek określenia terminu początkowego wypłacania świadczeń) przerzucenie na osobę pozostającą pod ochroną art. 69 Konstytucji ryzyko nieprawidłowego działania administracji, stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji. Okoliczność, że niejasność i przerzucenie ryzyka złego administrowania na jednostkę dotyczy dobra chronionego konstytucyjnie, powoduje konieczność zaostrożenia kryteriów oceny konstytucyjności analizowanego zjawiska.

### 5.3.2. Artykuł 69 Konstytucji jako wzorzec konstytucyjny.

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. Nie budzi sprzeciwu to, że samo uzyskanie urzędowego potwierdzenia stanu niepełnosprawności wymaga postępowania administracyjnego zainicjowanego przez osobę zainteresowaną. Nie budzi także zastrzeżeń to, że postępowanie to z natury rzeczy musi trwać przez czas

odpowiadający standardom właściwym dla postępowania administracyjnego i że w tym okresie zainteresowany jako nieodpowiadający ustawowym przesłankom uznania niepełnosprawności jest pozbawiony zasiłku. Jednakże od momentu wskazanego przez władzę publiczną w decyzji ustalającej wystąpienie niepełnosprawności danego stopnia zainteresowany ma prawo uzyskać – w ustawowym trybie – zasiłek pielęgnacyjny w ustawowo określonej wysokości. Z tą datą jego interes w uzyskaniu takiego zasiłku jest chroniony konstytucyjnie. Dlatego przeczy tej spójnej konstrukcji, wynikającej z art. 69 Konstytucji, rozwiązanie przyjęte w kontrolowanym art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, wprowadzającym bezwzględny termin ograniczający datę przyznania zasiłku opiekuńczego w oderwaniu od konkretnej daty urzędowo ustalonej w ustawowo określonym trybie stwierdzenia przesłanek realizacji uprawnienia publicznoprawnego chronionego konstytucyjnie.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zasiłek pielęgnacyjny spełnia efektywnie swój cel, gdy jest przyznawany od daty wskazanej w orzeczeniu o znacznej niepełnosprawności. Biorąc pod uwagę przede wszystkim cel zasiłku pielęgnacyjnego, a ponadto tryb orzekania o niepełnosprawności, który zgodnie z przewidzianymi prawem terminami może trwać kilka miesięcy, ustanowiony w art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych termin (prawo do zasiłku pielęgnacyjnego ustala się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, gdyż narusza wynikający z zasady państwa prawnego nakaz przestrzegania przez ustawodawcę poprawnej legislacji. Przepis ten, w systemie przyznawania zasiłku pielęgnacyjnego, jest nielogiczny i niekonsekwentny w stopniu uniemożliwiającym realizację celu wynikającego z art. 69 Konstytucji.

## 6. Skutki orzeczenia.

6.1. Uznanie niekonstytucyjności kontrolowanego przepisu w zakresie oznaczonym w sentencji wynika z ram wyznaczonych przez pytanie sądu. Nie podobna jednak nie dostrzegać, że także inne sytuacje, w których znajduje zastosowanie zdekonstytucjonalizowany przepis, są dotknięte podobną wadliwością. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego powoduje zatem nierówność w ramach populacji, wobec której znajduje zastosowanie art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. To jest przedmiotem sygnalizacji skierowanej do Sejmu RP, ponieważ ten organ jest władny przywrócić konstytucyjność całości normowania. Nie jest natomiast wykluczone – zważywszy na utratę domniemania konstytucyjności przez art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych na skutek wydania niniejszego orzeczenia – że sądy, orzekając w sprawach innych zasiłków, dokonają stosownej wykładni tego przepisu, wykorzystując art. 8 Konstytucji.

6.2. Sądy administracyjne, dokonując kontroli konstytucyjności decyzji administracyjnych, kierują się zasadą *tempus regit actum*. Jeżeli jednak taki sąd w czasie kontroli legalności decyzji administracyjnych przedstawia pytanie prawne Trybunałowi Konstytucyjnemu, związane z istnieniem wątpliwości konstytucyjnej, to znaczy, że ze względu na wagę problemu (konstytucyjność prawnej podstawy rozstrzygnięcia) sąd administracyjny zamierza odstąpić od wskazanej zasady intertemporalnej i zamierza zastosować jako wzorzec normatywny oceny decyzji stan prawny ukształtowany przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzający niekonstytucyjność normy, co do której pytający sąd zgłaszał wątpliwości. Zgodnie bowiem z art. 190 ust. 3 Konstytucji orzeczenie Trybunału wywiera skutki (derogacja niekonstytucyjnego przepisu) od daty

ogłoszenia wyroku w organie promulgacyjnym. Sytuacja ta umożliwia także rozstrzygnięcie w sprawie Bronisławy S. w taki właśnie sposób.

#### 7. Konkluzja.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.