

100/9/A/2010

WYROK

z dnia 15 listopada 2010 r.

Sygn. akt P 32/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ewa Łętowska – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 15 listopada 2010 r., pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego, czy: art. 24 ust. 3a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym przed zmianą wynikającą z ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 223, poz. 1456), w zakresie, w jakim stanowi, że w przypadku wniosku o ponowne przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego po utracie ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 lat, której niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21 roku życia, legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności uzyskanym w wyniku rozpoznania przez sąd powszechny jej odwołania od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności i stanowiącym kontynuację poprzedniego orzeczenia, prawo do świadczeń rodzinnych ustala się nie wcześniej niż od pierwszego dnia miesiąca, w którym osoba ta złożyła wniosek o kontynuację świadczenia rodzinnego, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 24 ust. 3a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 i Nr 222, poz. 1630, z 2007 r. Nr 64, poz. 427, Nr 105, poz. 720, Nr 109, poz. 747, Nr 192, poz. 1378 i Nr 200, poz. 1446, z 2008 r. Nr 70, poz. 416, Nr 138, poz. 872 i 875, Nr 223, poz. 1456 i Nr 237, poz. 1654, z 2009 r. Nr 97, poz. 800 i Nr 219, poz. 1706 oraz z 2010 r. Nr 50, poz. 301), **w brzmieniu obowiązującym od 14 stycznia 2006 r. do 1 stycznia 2009 r., przed zmianą wynikającą z ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych** (Dz. U. Nr 223, poz. 1456), **w zakresie, w jakim stanowi, że w przypadku wniosku o ponowne przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego po utracie ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub**

* Sentencja została ogłoszona dnia 25 listopada 2010 r. w Dz. U. Nr 222, poz. 1455.

stopniu niepełnosprawności osobie w wieku powyżej 16 lat, której niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21 roku życia, legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności uzyskanym w wyniku rozpoznania przez sąd powszechny jej odwołania od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności i stanowiącym kontynuację poprzedniego orzeczenia, prawo do świadczeń rodzinnych ustala się nie wcześniej niż od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym osoba ta złożyła wniosek o kontynuację świadczenia rodzinnego, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA, sąd) postanowieniem z 28 maja 2009 r. (sygn. akt I OSK 972/08) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym czy art. 24 ust. 3a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.; dalej: u.s.r.), w brzmieniu obowiązującym przed zmianą wynikającą z ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 223, poz. 1456), w zakresie, w jakim stanowi, że w przypadku wniosku o ponowne przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego po utracie ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 lat, której niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21 roku życia, legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności uzyskanym w wyniku rozpoznania przez sąd powszechny jej odwołania od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności i stanowiącym kontynuację poprzedniego orzeczenia, prawo do świadczeń rodzinnych ustala się nie wcześniej niż od pierwszego dnia miesiąca, w którym osoba ta złożyła wniosek o kontynuację świadczenia rodzinnego, 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:

W postępowaniu administracyjnym skarżący, urodzony 21 marca 1986 r., miał ustalony do 20 marca 2006 r. orzeczeniem Powiatowego Zespołu do spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Toruniu umiarkowany stopień niepełnosprawności i z tego tytułu otrzymywał zasiłek pielęgnacyjny na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 2 u.s.r. Po upływie czasu, na który ustalono umiarkowany stopień niepełnosprawności, skarżący wystąpił o ustalenie, że nadal jest niepełnosprawny w takim samym stopniu. W wyniku decyzji Powiatowego, a następnie Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności, skarżący został uznany za niepełnosprawnego, ale w stopniu lekkim. W wyniku odwołania się skarżącego od decyzji Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności Sąd Rejonowy w Toruniu orzeczeniem z 31 sierpnia 2007 r. ustalił u skarżącego na stałe umiarkowany stopień niepełnosprawności, datując go od 20 marca 2006 r., tj. od dnia upływu ważności poprzedniego orzeczenia ustalającego stopień niepełnosprawności skarżącego. Na tej podstawie skarżący 3 października 2007 r. złożył wniosek o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego. Wójt Gminy Zławień Wielka decyzją z 19 października 2007 r. przyznał skarżącemu zasiłek pielęgnacyjny od dnia 1 października 2007 r. Skarżący wniósł od tej decyzji odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu (dalej: SKO). SKO utrzymało decyzję wójta będącego organem pierwszej instancji powołując się na art. 24 ust. 3a u.s.r. wskazując, że wynika z niego, iż prawo do świadczeń ustala się od

pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym upłynął termin ważności poprzedniego orzeczenia o niepełnosprawności, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym złożono wniosek o kontynuację świadczenia. Skoro skarżący złożył wniosek o ustalenie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego 3 października 2007 r. to zasiłek ten został prawidłowo przyznany mu od 1 października 2007 r.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) skarżący wskazał, że powinien otrzymać zasiłek od dnia ustalenia niepełnosprawności tj. od 20 marca 2006 r., a nie od dnia złożenia wniosku. Orzeczeniu SKO zarzucił niezgodność z art. 24 u.s.r. w związku z art. 2 i art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Skarżący podniósł, że nie mógł złożyć wniosku o zasiłek pielęgnacyjny, gdyż nie dysponował orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz wniósł o rozpoznanie sprawy w oparciu o wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 2007 r., sygn. P 28/07 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106) w którym stwierdzono niekonstytucyjność art. 24 ust. 2 u.s.r.

WSA oddalił skargę wskazując, że zgodnie z brzmieniem art. 24 ust. 3b u.s.r. skarżący miał możliwość kontynuacji świadczenia rodzinnego, jeżeli do wniosku o przyznanie świadczenia rodzinnego zostanie dołączone potwierdzenie złożenia wniosku o ustalenie stopnia niepełnosprawności we właściwej instytucji. Odnośnie wyroku Trybunału w sprawie o sygn. P 28/07 WSA stwierdził, że dotyczył on innej sytuacji, mianowicie, kiedy świadczenie przyznawane jest po raz pierwszy, natomiast w niniejszej sprawie chodzi o kontynuację już otrzymywanego wcześniej świadczenia.

W skardze kasacyjnej do NSA skarżący zarzucił naruszenie art. 24 ust. 3a u.s.r. poprzez jego błędną interpretację i niewłaściwe zastosowanie i wniósł o przekazanie sprawy WSA do ponownego rozpoznania lub o przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego o zgodność art. 24 ust. 3a u.s.r. z Konstytucją.

1.2. Rozpoznając skargę kasacyjną NSA uznał, że istnieje uzasadniona wątpliwość co do konstytucyjności art. 24 ust. 3a u.s.r. w brzmieniu obowiązującym w chwili podejmowania zaskarżonej decyzji przez organy administracji. Pogląd ten NSA uzasadnił faktem, iż w stanie prawnym właściwym dla rozpoznawanej przez NSA sprawy procedura otrzymywania zasiłku pielęgnacyjnego w sytuacji, kiedy miał on być otrzymywany przez dalszy okres była unormowana przez art. 24 ust. 3a i ust. 3b u.s.r. w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732, ze zm.) i ustawą z dnia 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 267, poz. 2260) zgodnie z którymi:

„3a. W przypadku utraty ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, jeżeli osoba niepełnosprawna uzyska ponownie orzeczenie o niepełnosprawności lub odpowiednim stopniu niepełnosprawności stanowiące kontynuację poprzedniego orzeczenia, prawo do świadczeń rodzinnych uzależnionych od niepełnosprawności ustala się od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym upłynął termin ważności poprzedniego orzeczenia, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym osoba złożyła wniosek o kontynuację świadczenia rodzinnego.

3b. W przypadku, o którym mowa w ust. 3a, osoba do wniosku o świadczenie rodzinne uzależnione od niepełnosprawności dołącza zaświadczenie właściwej instytucji potwierdzające złożenie wniosku o ponowne ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności”.

Powyższy stan prawny trwał do 1 stycznia 2009 r., do momentu wejścia w życie ustawy z 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ustawa ta uchyliła ustęp 3b w art. 24 u.s.r., a ustęp 3a otrzymał następujące brzmienie:

„W przypadku utraty ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności i ponownego ustalenia niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności stanowiącego kontynuację poprzedniego orzeczenia, prawo do świadczeń rodzinnych uzależnionych od niepełnosprawności ustala się od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym upłynął termin ważności poprzedniego orzeczenia, jeżeli osoba spełnia warunki uprawniające do nabycia tych świadczeń oraz złożyła wniosek o ustalenie: 1) niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności w terminie miesiąca od dnia utraty ważności poprzedniego orzeczenia (...)”.

Ponadto do art. 24 dodano również art. 2a stanowiący, że:

„Jeżeli osoba w okresie trzech miesięcy od wydania orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności złoży wniosek o ustalenie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego, prawo do zasiłku pielęgnacyjnego ustala się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności”.

Zdaniem NSA, regulacja prawna obowiązująca w momencie wydania zaskarżonej decyzji budzi uzasadnione wątpliwości konstytucyjne ustanawiając nielogiczną kolejność postępowania, gdyż w dwuetapowym, sekwencyjnym trybie przyznawania zasiłku pielęgnacyjnego, w którym zasiłek zależy od stopnia niepełnosprawności, wymusza złożenie w pierwszej kolejności wniosku o zasiłek pielęgnacyjny, a nie, jak by nakazywała intuicja, wystąpienie o ustalenie stopnia niepełnosprawności. Zdaniem NSA stanowi to pułapkę dla osób ubiegających się o zasiłek pielęgnacyjny, którzy postępując zgodnie z logiką, tracą świadczenie za okres, w którym takie świadczenie powinni już otrzymać. Konkluzja ta zdaniem NSA powoduje, że należy uznać, że rozpatrywana regulacja jest sprzeczna z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji.

NSA formułując powyższą tezę powołał się na znaczenie zasady przyzwoitej legislacji, z której wynika nakaz stanowienia prawa w sposób logiczny i konsekwentny oraz okoliczność, że niejasność prawa dotyczy dobra chronionego konstytucyjnie (pomocy władz publicznych osobom niepełnosprawnym w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej ochrony niepełnosprawnych), co powoduje konieczność zaostrożenia kryteriów. NSA powołując się na wyrok Trybunału w sprawie o sygn. P 28/07 uznał, że ustanowił on wymóg traktowania orzeczenia o ustaleniu niepełnosprawności, jako zdarzenia tworzącego po stronie uprawnionego prawa podmiotowego, które jest chronione konstytucyjnie. A ponieważ przepisy art. 24 ust. 3a i 3b u.s.r. ustanawiały nielogiczny mechanizm postępowania naruszają tym, zdaniem NSA, powołanie wzorce konstytucyjne.

Zdaniem NSA na niekonstytucyjność rozpatrywanych przepisów wskazuje, również nowelizacja ustawy, która weszła w życie 2 stycznia 2009 r. ponieważ ustanowiła ona znacznie łagodniejsze oraz sprzyjające obywatelowi normy.

2. Marszałek Sejmu, w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, w piśmie z 26 października 2009 r. wniósł o uznanie, że art. 24 ust. 3a u.s.r., we wskazanym przez NSA zakresie, jest zgodny z Konstytucją.

W stanowisku Sejmu został przedstawiony wywód prezentujący stan faktyczny, argumentację NSA, wzorce kontroli konstytucyjnej oraz wyrok Trybunału w sprawie o sygn. P 28/07.

Konkludując Marszałek Sejmu stwierdził, że w sprawie rozstrzygniętej przez Trybunał w wyroku o sygn. P 28/07 niewątpliwie doszło do ograniczenia korzystania z konstytucyjnie przyznanych jednostce praw, w następstwie ustanowienia nielogicznych norm prawnych. Jednakże, zdaniem Marszałka Sejmu, stan faktyczny i prawny sprawy o sygn. P 28/07 nie jest tożsamy ze stanem będącym przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie

niniejszej. Zdaniem Sejmu bowiem, jeżeli osoba starająca się o przyznanie świadczenia dochowała trybu przewidzianego ustawą, wówczas zachowywała prawo do otrzymania świadczeń również za okres toczącego się przed właściwymi organami postępowania. Nie zachodzi więc, zdaniem Sejmu, sytuacja, w której przepisy uniemożliwiałyby bądź ograniczały możliwość korzystania przez jednostkę z konstytucyjnych wolności i praw. Zdaniem Sejmu, z faktu, że sekwencja wymaganych od jednostki czynności jest odwrotna, niż oczekiwana przez nie, ze względu na zasady intuicyjności i logiki, nie można uznać, że regulacja taka jest sprzeczna z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Marszałek Sejmu podzielił pogląd, że tryb przyznawania świadczeń na rzecz osób niepełnosprawnych w wypadku ponownego orzeczenia niepełnosprawności, obowiązujący od 2 stycznia 2009 r., jest bardziej przyjazny dla osób niepełnosprawnych, w porównaniu z regulacją kwestionowaną przez sąd. Jednakże regulacja zawarta w art. 24 ust. 3a–3b u.s.r. w dotychczasowym brzmieniu nie była obarczona brakiem „logiki” i „racjonalności” przyjętych rozwiązań w stopniu, który przesądzałby o jej niekonstytucyjności. Nie znajduje uzasadnienia argument podnoszony przez sąd, zgodnie z którym przyjęty mechanizm jest nieefektywny w zakresie realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. To, że tryb występowania z wnioskiem o przyznanie świadczeń przewiduje odmienną kolejność czynności, niż nakazywałaby intuicja osób występujących z tymi wnioskami, nie przesądza sam przez się o jego niekonstytucyjności, o ile nie wiąże się z nadmiernymi uciążliwościami dla tych osób bądź też nie jest niejasny lub niezrozumiały. Nie ma przy tym znaczenia, że w sprawie stanowiącej przedmiot pytania chodzi o prawa osób niepełnosprawnych, którym Konstytucja nakazuje zapewnić pomoc w zabezpieczaniu egzystencji (art. 69 Konstytucji). NSA w pytaniu prawnym wskazuje, że w odniesieniu do tych osób ustrojodawca powinien wprowadzić szczególnie przyjazne procedury. Marszałek podniósł argument, że mimo iż obecne brzmienie ustawy o świadczeniach rodzinnych w większym stopniu realizuje ten postulat, to nie można uznać, że dotychczasowa regulacja prowadziła do rzeczywistego, i to niezależnego od postępowania osób zainteresowanych, naruszenia ich praw wynikających z art. 69 Konstytucji. Nie można, według Marszałka, pomijać zawartego w art. 69 Konstytucji zastrzeżenia, zgodnie z którym przyznanie pomocy osobom niepełnosprawnym następuje zgodnie z ustawą.

3. Prokurator Generalny, w piśmie z 18 października 2010 r., przedstawił stanowisko, że art. 24 ust. 3a u.s.r. w brzmieniu przyjętym ustawą z dnia 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 267, poz. 2260), w zakresie, w jakim stanowi, że prawo do świadczeń rodzinnych uzależnionych od niepełnosprawności ustala się nie wcześniej, niż od pierwszego dnia miesiąca, w którym osoba niepełnosprawna złożyła wniosek o kontynuację zasiłku pielęgnacyjnego, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji.

Prokurator Generalny przedstawił rozbudowany opis stanu faktycznego oraz procedurę przeprowadzania postępowania w sprawie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Stwierdził, że postępowanie może być, z przyczyn obiektywnych, wydłużone nawet do kilkunastu miesięcy ze względu na zdarzające się w praktyce sytuacje, w których dopiero orzeczenie sądu stanowi podstawę do wydania orzeczenia o niepełnosprawności, które z kolei daje podstawę do wystąpienia z wnioskiem o kontynuację świadczenia (zasiłku pielęgnacyjnego). Dlatego też konstytucyjność kwestionowanego przepisu musi być, w ocenie Prokuratora Generalnego, badana w kontekście całej regulacji dotyczącej przyznawania świadczenia rodzinnego uzależnionego od niepełnosprawności, czyli ustaw o świadczeniach rodzinnych i o rehabilitacji. Procedury zawarte w tych ustawach nie są ze sobą powiązane w sposób jasny i funkcjonalny. Z punktu widzenia celu, jakim jest uzyskanie kontynuacji świadczenia,

regulacja ma charakter niespójny i nielogiczny w zakresie relacji między datą pierwszego występowania niepełnosprawności a datą kontynuacji zasiłku pielęgnacyjnego. Zdaniem Prokuratora Generalnego kwestionowana regulacja stanowi swoistą pułapkę na tych spośród uprawnionych którzy zachowując się racjonalnie, czekali ze złożeniem wniosku o świadczenie do momentu uzyskania orzeczenia potwierdzającego niepełnosprawność lub stopień niepełnosprawności, dającego im prawo do świadczenia.

W konsekwencji Prokurator Generalny stwierdził, że art. 24 ust. 3a u.s.r. w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji.

II

Na rozprawę 15 listopada 2010 r. stawili się umocowani przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Ze względu na nieobecność prawidłowo powiadomionego przedstawiciela Naczelnego Sądu Administracyjnego pytanie prawne zreferował sędzia sprawozdawca. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska przedstawione w pismach procesowych oraz udzielili odpowiedzi na pytania Trybunału.

Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do rozstrzygnięcia i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Cechą istotną pytania prawnego jest jego ścisły związek z toczącym się postępowaniem w indywidualnej sprawie i wątpliwość, która wystąpiła w toku konkretnego postępowania. Jej istnienie jest przesłanką konieczną wszczęcia i prowadzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego. Skorzystanie z instytucji pytania prawnego jest możliwe od momentu wszczęcia postępowania sądowego aż do jego prawomocnego zakończenia. Musi ono spełniać przesłanki: 1) podmiotową, 2) przedmiotową oraz 3) funkcjonalną.

Przesłanka podmiotowa oznacza, że z pytaniem prawnym może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego sąd. Przesłanka ta została w niniejszej sprawie spełniona.

Przedmiotem pytania prawnego (przesłanka przedmiotowa) musi być konstytucyjność konkretnej normy prawnej, co do której sąd pytający musi wykazać, że zastrzeżenia dotyczące jej konstytucyjności czy legalności są tak istotne, iż zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia przez Trybunał Konstytucyjny w drodze procedury pytań prawnych (por. wyrok z 2 grudnia 2008 r., sygn. P 48/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 173). Nie może to być norma, której zastosowanie nie ma bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia w rozpatrywanej przez sąd sprawie i która nie będzie podstawą rozstrzygnięcia.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, zainicjowane pytaniem prawnym, stanowi kontrolę prawa związaną z konkretną sprawą, toczącą się przed sądem, gdy na jej gruncie pojawiła się wątpliwość co do legalności lub konstytucyjności przepisu, który ma być w niej zastosowany. Przesłanką funkcjonalną pytania prawnego jest więc jego relewancja. Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania,

powinien zbadać, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. To znaczy, że musi istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem toczącej się przed sądem pytającym sprawy. To sąd pytający, kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, musi wykazać tę zależność (por. np. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; z 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; z 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57 oraz wyrok z 30 maja 2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53).

W postanowieniu sądu winna zostać dokonana subsumpcja stanu prawnego i faktycznego, której efektem jest jednoznaczne i uzasadnione sformułowanie wątpliwości konstytucyjnych. W niniejszej sprawie przesłanki uprawniające do merytorycznego rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny zostały spełnione.

2. Istotą problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie jest wątpliwość, zgłoszona w pytaniu prawnym, czy ukształtowanie art. 24 ust. 3a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.; dalej: u.s.r.), w brzmieniu wskazanym przez sąd w *petitum*, spełniało standardy demokratycznego państwa prawnego w zakresie przyzwoitej legislacji z uwzględnieniem szczególnej ochrony, jaka przysługuje osobom niepełnosprawnym (art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji).

W sytuacji, która była podstawą wystąpienia NSA z pytaniem prawnym, zainteresowany był pozbawiony prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez okres między utratą tytułu do świadczenia (ustalonego do 20 marca 2006 r.) a ponownym jego przyznaniem po uzyskaniu korzystnego dlań wyroku sądowego i wydaniu decyzji przez właściwy organ (od 1 października 2007 r.). Stało się tak mimo, że w postępowaniu sądowym potwierdzono, iż umiarkowany stan niepełnosprawności datuje się u niego od 20 marca 2006 r., czyli od wygaśnięcia poprzedniego orzeczenia w tej sprawie.

Podstawą prawną rozstrzygnięcia był kwestionowany przez NSA art. 24 ust. 3a u.s.r., który ówczesnie stanowił, że:

„W przypadku utraty ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, jeżeli osoba niepełnosprawna uzyska ponownie orzeczenie o niepełnosprawności lub odpowiednim stopniu niepełnosprawności stanowiące kontynuację poprzedniego orzeczenia, prawo do świadczeń rodzinnych uzależnionych od niepełnosprawności ustala się od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym upłynął termin ważności poprzedniego orzeczenia, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym osoba złożyła wniosek o kontynuację świadczenia rodzinnego”.

3. 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 co najmniej umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jeżeli jej niepełnosprawność powstała przed 21 rokiem życia (art. 16 ust. 1 i 2 u.s.r.). Umiarkowany stopień niepełnosprawności oznacza m.in. niepełnosprawność w umiarkowanym stopniu w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (art. 3 pkt 20 lit. a u.s.r.). U.s.r. 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 on 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.

Jak już stwierdził to Trybunał w wyroku z 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106 (pkt 3.2. uzasadnienia) przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego regulują dwa odrębne postępowania: przed organami orzekającymi o stopniu niepełnosprawności, które reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92, ze zm.; dalej: u.r.z.) i właściwe rozporządzenia oraz przed organami uprawnionymi do przyznania tego świadczenia, które reguluje u.s.r. i rozporządzenie 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 analizy przepisów wynika, że procedura otrzymania zasiłku pielęgnacyjnego przebiega etapowo. Pierwszym etapem warunkującym zaliczenie do zakresu podmiotowego art. 16 u.s.r. jest otrzymanie orzeczenia o przyznaniu statusu osoby niepełnosprawnej i ustalenie daty od której niepełnosprawność u danej osoby występuje, co stanowi punkt wyjścia dla tego postępowania.

W art. 24 ust. 2, 3a i 3b u.s.r. zawarto w zakresie daty początkowej pobierania świadczenia dwie dotyczące dwóch różnych sytuacji regulacje, mające między innymi odniesienie do zasiłku pielęgnacyjnego jako świadczenia uzależnionego od niepełnosprawności. Przepisy ust. 3a i 3b dotyczą kontynuacji pobierania świadczenia, to jest przypadku, gdy upłynął okres pobierania świadczenia w związku z utratą ważności orzeczenia w przedmiocie niepełnosprawności i złożony zostaje w ośrodku pomocy społecznej wniosek o przyznanie tego samego świadczenia na dalszy okres. W świetle tych przepisów, celem nieprzerwywania ciągłości pobierania świadczenia zależnego od niepełnosprawności, wystarczy złożenie w organie pomocy społecznej w miesiącu, w którym kończy się prawo do świadczenia, wniosku o jego przyznanie z załączonym do niego zaświadczeniem właściwej instytucji potwierdzającym wystąpienie z wnioskiem o ponowne ustalenie niepełnosprawności (lub stopnia niepełnosprawności), a następnie – przedłożenie w organie nowego orzeczenia o niepełnosprawności (stopniu niepełnosprawności), zazębiającego się czasowo z poprzednim orzeczeniem (faktycznie wydłużającego okres poprzednio orzeczonej niepełnosprawności).

Jeśli wniosek w organie pomocy społecznej nie został złożony w miesiącu, w którym kończy się prawo do świadczenia, lecz później, to świadczenie podlega przyznaniu od miesiąca, w którym wpłynął wniosek.

W razie braku przesłanek do przyjęcia, że zachodzi kontynuacja świadczenia wobec braku ciągłości niepełnosprawności, zastosowanie ma art. 24 ust. 2 u.s.r., zgodnie z którym prawo do świadczeń rodzinnych ustala się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami.

Przepis ten należało stosować także w razie ubiegania się o świadczenie rodzinne po raz pierwszy.

Przy powyższym unormowaniu przedłużające się postępowanie w przedmiocie niepełnosprawności spowodowane czy to opieszałością prowadzącego je organu, czy to wadliwością rozstrzygnięcia organu pierwszoinstancyjnego skutkuje ponoszeniem przez osobę ubiegającą się o świadczenie konsekwencji takiego stanu rzeczy w postaci ustalenia późniejszego początkowego terminu prawa do zasiłku pielęgnacyjnego.

Z dniem 14 stycznia 2006 r. ustawą z dnia 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 267, poz. 2260) dodano w art. 24 ust. 3a zastrzeżenie, iż ustalenie prawa do świadczeń w opisanej sytuacji nie może nastąpić wcześniej, niż od pierwszego dnia miesiąca, w którym został złożony wniosek o

kontynuację świadczenia rodzinnego. Ta zmiana w zasadniczy sposób ograniczyła dotychczasowe rozwiązanie korzystne dla osób, u których stwierdzono kontynuację niepełnosprawności, sprowadzając ich sytuację prawną właściwie do stanu wynikającego z ogólnej zasady określonej w art. 24 ust. 2 ustawy, przez uzależnienie daty ustalenia prawa do świadczeń od dnia złożenia wniosku o ich kontynuację. Przepis art. 24 ust. 3a u.s.r. odnosi się do sytuacji szczególnej – kontynuacji orzeczenia o niepełnosprawności, a więc sytuacji, w których wynik kolejnego badania ma potwierdzić (bądź nie) stan niepełnosprawności i podtrzymania stwierdzenia stanu niepełnosprawności przez właściwy organ orzecznicy.

4. W orzecznictwie sądów administracyjnych daje się zauważyć dwa nurty rozstrzygania spraw dotyczących przyznawania prawa do świadczeń wynikających z tytułu niepełnosprawności w przypadku utraty mocy orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, jeżeli osoba niepełnosprawna uzyska ponownie orzeczenie o niepełnosprawności lub odpowiednim jej stopniu, stanowiące kontynuację poprzedniego orzeczenia.

Pierwszy to trzymanie się literalnej wykładni przepisu, przykładem tego jest wyrok WSA w Krakowie z 11 lutego 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 486/09 (Lex nr 559845), w którym sąd ten stwierdził, że „Nie ma możliwości przyznania świadczenia pielęgnacyjnego wstecz, czyli za okres poprzedzający moment złożenia wniosku o jego przyznanie”. Podobne stanowisko zaprezentował WSA w Lublinie w wyroku z 30 października 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 388/08 (Lex nr 493159) stwierdzając, że „Sam fakt stwierdzenia niepełnosprawności, niezależnie od tego, kiedy miał miejsce, nie oznacza automatycznie, że każdemu niepełnosprawnemu świadczenie jest niezbędne do zaspokajania jego istotnych potrzeb życiowych. Dopiero wniosek aktualizuje samo żądanie”.

Druga linia orzecznicza powstała na podstawie tego przepisu stara się łagodzić rygoryzm tej sytuacji wykraczając poza literalną wykładnię przepisu. Przykładowo WSA w Gdańsku w wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 839/08 (Lex nr 481499) uznał, że niezłożenie wniosku o kontynuację świadczenia wraz z zaświadczeniem potwierdzającym złożenie wniosku o ponowne ustalenie niepełnosprawności, wobec niewypełnienia obowiązku informacji, nie powinno pociągać za sobą negatywnych skutków prawnych w postaci odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Za wypełnienie obowiązku informacyjnego nie można uznać wywieszenia na tablicy informacyjnej na terenie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej ogłoszenia o treści przepisów art. 24 ust. 3a i 3b u.s.r.

Naczelny Sąd Administracyjny zasadnie wskazuje w uzasadnieniu pytania prawnego, że stan prawny obowiązujący w okresie obowiązywania badanego przepisu umożliwiał otrzymywanie świadczenia uzależnionego od niepełnosprawności, pod warunkiem złożenia wniosku o jego kontynuację w miesiącu następującym po miesiącu, w którym upłynął termin ważności poprzedniego orzeczenia o niepełnosprawności, niezależnie od tego, czy w tym miesiącu wnioskodawca dysponował nowym orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu wystarczającym do uzyskania zasiłku pielęgnacyjnego.

Przyjęte rozwiązanie legislacyjne – wymagające wcześniejszego wystąpienia o świadczenie niż uzyskania potwierdzenia niepełnosprawności – NSA uznaje za nielogiczne i stanowiące pułapkę prowadzącą, tak jak w przypadku zainteresowanego, do utraty świadczenia za okres przedłużającego się postępowania.

5. Sytuacja normowana przez art. 24 u.s.r. była już przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału w wyroku w sprawie o sygn. P 28/07. Zdaniem skarżącego w postępowaniu administracyjnym oraz NSA ma ona znaczenie dla rozpatrywanej sprawy. Sprawa ta

dotyczyła sytuacji, kiedy po raz pierwszy złożono wniosek o przyznanie zasiłku, a nie – jak w niniejszej sytuacji – o jego przedłużenie. Trybunał w omawianym wyroku uznał za wątpliwy konstytucyjnie 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. (...) 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”. Przedmiotem badania w sprawie o sygn. P 28/07 była sytuacja osób, które po raz pierwszy starały się o to świadczenie i mogły być jeszcze nieświadome, jak wygląda taka procedura oraz jak powinny się zachować, aby otrzymać zasiłek – tym bardziej, że wskutek wielu zmian w systemie prawnym zabezpieczenia społecznego (świadczeń rodzinnych) obywatel ubiegający się o świadczenie mógł nie być z nimi obeznany, tym bardziej, gdy informacja nie była kierowana do osoby w pełni sprawnej.

Trybunał w rozpatrywanej sprawie potwierdza słuszność ustaleń przyjętych w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 28/07, że niespójność przepisów ustawowych sekwencyjnie regulujących system przyznawania zasiłków rzutuje na ocenę konstytucyjności kwestionowanego przepisu. Kontrolowane przez Trybunał normy stanowią bowiem fragment mechanizmu, który ma umożliwiać uzyskanie zasiłku (pielegnacyjnego) przez osobę niepełnosprawną. Problemem nie jest tu sama treść normy określającej termin, od którego taki zasiłek należy przyznać. Problemem konstytucyjnym jest fakt, że funkcjonowanie mechanizmu, którego część tworzy rozpatrywana norma, nieuchronnie prowadzi do niekonstytucyjnych skutków. Nie tylko istnieje mechanizm niejasny i wprowadzający w błąd, ale też przerzuca on ryzyko nieprawidłowego działania aparatu administracyjnego (w postaci nieterminowości lub błędnego dokonania oceny niepełnosprawności) na osobę ubiegającą się o zasiłek. Mechanizm stanowiący pewną całość, stworzony przez oba postępowania, powinien być traktowany jako jednolita procedura, którą musi przejść zainteresowany, aby uzyskać zasiłek.

6. Trybunał Konstytucyjny, przypominając wzorce konstytucyjne będące podstawą pytania prawnego i rozstrzygnięcia Trybunału w rozpoznawanej sprawie, uznaje też za słuszną i aktualną dla rozpatrywanej sprawy argumentację zawartą w wyroku Trybunału w sprawie o sygn. P 28/07.

Na pierwszy plan wysuwa się wysłowiona w art. 2 Konstytucji zasada państwa prawnego, a także zasady, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji), a przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw jej obywateli (art. 30 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 28/07 wywiódł z tych zasad przekonanie o zdolności widzenia stanowionego prawa w perspektywie systemowych standardów i warunków oraz konsekwencji przyjętych rozwiązań prawnych. Elementem demokratycznego państwa prawnego jest zasada poprawnej legislacji, która była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału. 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 przepisu jego precyzja powinna 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 – umożliwia (na skutek określenia terminu początkowego wypłacania świadczeń) przerzucenie na osobę pozostającą pod ochroną art. 69 Konstytucji ryzyka 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.

Artykuł 69 Konstytucji stanowi o zapewnieniu ze strony władz publicznych pomocy osobom niepełnosprawnym, w zakresie zabezpieczenia egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej. Powołany przepis stwierdza istnienie obowiązków władzy publicznej do wykreowania stosownych mechanizmów legislacyjnych, umożliwiających realizację tego zadania i odsyła do ustawy, zarówno jeśli chodzi o poziom zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, jak i przedmiot regulacji w tym zakresie.

Wskazany wzorzec konstytucyjny należy odczytywać jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych. Mechanizm ten musi zapewniać efektywne osiągnięcie celu. Jak na to zwrócił uwagę Trybunał, 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. 3a u.s.r., wprowadzające bezwzględny termin ograniczający datę przyznania zasiłku opiekuńczego w oderwaniu od konkretnej daty urzędowo ustalonej w ustawowo określonym trybie stwierdzania przesłanek realizacji uprawnienia publicznoprawnego chronionego konstytucyjnie.

Trybunał w sprawie o sygn. P 28/07, biorąc pod uwagę przede wszystkim cel zasiłku pielęgnacyjnego, a ponadto tryb orzekania o niepełnosprawności, który zgodnie z przewidzianymi prawem terminami może trwać kilka miesięcy, stwierdził że ustanowiony w art. 24 ust. 2 u.s.r. termin, iż 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. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zasiłek pielęgnacyjny spełnia bowiem efektywnie swój cel, gdy jest przyznawany od daty wskazanej w orzeczeniu o znacznej niepełnosprawności. Przepis ten, w systemie przyznawania zasiłku pielęgnacyjnego, jest nielogiczny i niekonsekwentny w stopniu uniemożliwiającym realizację celu wynikającego z art. 69 Konstytucji, na co trafnie zwrócił uwagę NSA.

W rozpatrywanej sprawie Trybunał uznaje argument NSA, że skoro ustawodawca, nowelizując art. 24 ust. 2 u.s.r., m.in. wskutek wyroku Trybunału o sygn. P 28/07, zapewnił dostępność do świadczeń w sytuacjach unormowanych w tamtym przepisie, to dowiódł, iż wprowadzenie regulacji logicznej i konsekwentnej było możliwe i uzasadnione.

7. Rozstrzygając wątpliwości konstytucyjne dotyczące art. 24 ust. 3a u.s.r. Trybunał po raz kolejny przypomina, że na organach administracji spoczywają obowiązki informacyjne wobec zainteresowanych. Zgodnie bowiem z art. 26 ust. 6 u.s.r. „Podmiot realizujący świadczenia rodzinne jest obowiązany poinformować osoby ubiegające się o świadczenia rodzinne o terminach składania wniosków, o których mowa w ust. 3 i 4 oraz w art. 24”, a art. 9 k.p.a. stanowi, iż „Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamośności prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”. Powołane przepisy razem tworzą całość postępowania, jakie jest przedmiotem rozstrzygnięcia pytania prawnego NSA. Tak więc sama regulacja obowiązująca w stanie prawnym właściwym dla rozpatrywanej sprawy nie naruszała konstytucyjnych praw jednostki.

W sprawie o sygn. P 28/07 Trybunał uznał, że podstawą niekonstytucyjności art. 24 ust. 2 u.s.r. był fakt, że „ryzyko nieprawidłowego działania aparatu administracyjnego (w postaci nieterminowości, wadliwego, bo błędnego dokonania oceny niepełnosprawności) – jest przerzucone na osobę ubiegającą się o zasiłek”.

Trybunał przypomina, że w rozpatrywanej sprawie, dotyczącej kontroli konstytucyjności art. 24 ust. 3a u.s.r., zasadniczym zarzutem postawionym przez NSA w pytaniu prawnym jest problem przyzwoitej legislacji, w aspekcie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Także jednak postępowanie organów administracji wobec osób ubiegających się o zasiłek jest jednym z warunków sprawności mechanizmu poddanego kontroli w rozpatrywanej sprawie. W wyroku z 15 kwietnia 2003 r., sygn. SK 4/02 (OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31) Trybunał stwierdził, iż: „Administracja pełni wobec obywatela rolę służebną i w sytuacji, gdy zakończenie procesu weryfikacji dokumentacji jest utrudnione z przyczyn niezależnych od zainteresowanego, to jej obowiązkiem jest fachowa i rzetelna pomoc. Brak takiej pomocy, skutkujący pozbawienie możliwości dochodzenia uprawnień przez strony postępowania, jest wysoce naganny i nie może prowadzić do naruszenia konstytucyjnie chronionej godności człowieka, na której straży stoi także administracja publiczna. Prawo do dobrej administracji gwarantuje także Kodeks Dobrej Administracji (w tym przypadku w szczególności jego art. 17 i 22) przyjęty przez Parlament Europejski z 6 września 2001 r.”. Trybunał w dalszej części wyводу w sprawie o sygn. SK 4/02 stwierdził, że nie powinna mieć miejsca sytuacja, kiedy w postępowaniu administracyjnym „organ administracji zachowuje się często pasywnie, przerzucając cały ciężar gromadzenia materiału dowodowego na zainteresowanych. Także standard

informowania i uprzedzania zainteresowanych o konsekwencjach w tym zakresie jest mało zadowalający z punktu widzenia rzetelności wymaganej przez art. 7 k.p.a.”. W tym samym wyroku Trybunał podkreślił, że ze służebnej roli administracji wobec obywatela wynika potrzeba rzetelnej i fachowej pomocy obywatelom jej potrzebującym. Brak takiej pomocy stanowi niewykonywanie przez organy ich podstawowych obowiązków. Trybunał potwierdził to stanowisko w wyrokach z 18 grudnia 2007 r., sygn. SK 54/05 (OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 158), oraz z 17 czerwca 2003 r., sygn. P 24/02 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 55).

Trybunał Konstytucyjny uznając niezgodność zaskarżonej regulacji z wyrowadzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa stwierdza, że ustawodawca wprowadzając określone świadczenie (w tym przypadku zasiłek pielęgnacyjny) zachęca obywateli do skorzystania z niego, na zasadach prawem określonych. Zasady te powinny być jak najbardziej przejrzyste i wręcz intuicyjne, tym bardziej że adresaci tych regulacji są grupą społeczną wymagającą wsparcia. Co do tego nie ma wątpliwości w przypadku kręgu osób objętych rozpatrywanym pytaniem prawnym, do których odnosi się dyspozycja art. 69 Konstytucji i ustawa, która tę dyspozycję realizuje.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.