

RCL DPiO 5604-84/10

**ANALIZA**

**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO  
Z DNIA 15 LISTOPADA 2010 R., SYGN. AKT P 32/09**

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2010 r., sygn. akt P 32/09.

Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 25 listopada 2010 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 222, poz. 1455.

**2. Sentencja orzeczenia:**

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 24 ust. 3a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.), 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 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.

**3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Przepis art. 24 ust. 3a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych nie utracił mocy obowiązującej, ze względu na fakt, iż z dniem 1 stycznia 2009 r. został zmieniony ustawą z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. 223, poz. 1456), zwaną dalej „nowelizacją z 17 października 2008 r.”. Natomiast, jak wynika z sentencji przedmiotowego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, niezgodne z Konstytucją jest brzmienie tego przepisu obowiązujące od dnia 14 stycznia 2006 r. do dnia 1 stycznia 2009 r.

Niemniej jednak, przepis art. 24 ust. 3a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym od 14 stycznia 2006 r. do 1 stycznia 2009 r., był stosowany do stanów prawnych zaistniałych w tamtym okresie, i oddziaływał w istotny sposób na sytuację podmiotów zainteresowanych. Tym samym, z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. z dniem 25 listopada 2010 r. obalone zostało domniemanie konstytucyjności art. 24 ust. 3a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym od 14 stycznia 2006 r. do 1 stycznia 2009 r.

#### **4. Stan prawny (poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego w orzeczeniu):**

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, zwana dalej „u.s.r.”, w art. 16 przyznaje zasiłek pielęgnacyjny w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Przepis art. 16 w ust. 2 i 3 u.s.r. wskazuje kategorie podmiotów, którym taki zasiłek przysługuje, wśród nich: niepełnosprawne dziecko, osobę niepełnosprawną w wieku powyżej 16 roku życia – jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, osobę, która ukończyła 75 lat (ust. 2), a także osobę niepełnosprawną w wieku powyżej 16 roku życia legitymującą się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności – jeżeli niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21 roku życia (ust. 3). Procedura przyznania zasiłku pielęgnacyjnego jest dwuetapowa. Składają się na nią dwa odrębne postępowania dotyczące, po pierwsze, uzyskania orzeczenia o przyznaniu statusu osoby niepełnosprawnej i ustalenia daty, od której niepełnosprawność występuje. Po drugie, wystąpienia z wnioskiem o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego do właściwego organu.

W art. 24 u.s.r. określono zasady ustalania okresu, na jaki przyznawane są świadczenia rodzinne. Zgodnie z art. 24 ust. 2 u.s.r. prawo do świadczeń rodzinnych ustala się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, przy czym w obowiązującym stanie prawnym przewidziany został w tym zakresie wyjątek uregulowany w art. 24 ust. 2a u.s.r., dotyczący zasiłku pielęgnacyjnego oraz świadczenia pielęgnacyjnego. Przepis ten wskazuje, że w przypadku ww. świadczeń, prawo do nich ustala się począwszy od miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności (regulacja wprowadzona na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07). Natomiast w art. 24 ust. 3a u.s.r. uregulowana została sytuacja szczególna, dotycząca kontynuacji orzeczenia o niepełnosprawności, w przypadku gdy wynik kolejnego badania dotyczy potwierdzenia trwania stanu niepełnosprawności.

W zaskarżonym stanie prawnym, czyli sprzed nowelizacji z 17 października 2008 r., art. 24 ust. 3a u.s.r. przewidywał, 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. Jednocześnie, nieobowiązujący już art. 24 ust. 3b wskazywał, że w przypadku, o którym mowa w ust. 3a, do wniosku o świadczenie rodzinne uzależnione od niepełnosprawności dołącza się zaświadczenie właściwej instytucji potwierdzające złożenie wniosku o ponowne ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. Powyższe oznaczało, iż warunkiem nieprzerwania ciągłości pobierania świadczenia zależnego od niepełnosprawności było złożenie w organie pomocy społecznej, w miesiącu, w którym kończy się prawo do świadczenia, wniosku o jego przyznanie wraz z zaświadczeniem o wystąpieniu z wnioskiem o ponowne ustalenie niepełnosprawności. Następnie, należało przedłożyć nowe orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, „zazębiające się” czasowo z poprzednim orzeczeniem. Jeżeli wniosek nie został złożony do organu pomocy społecznej w miesiącu, w którym kończy się prawo do świadczenia, lecz nastąpiło to później, świadczenie przyznawane jest od początku miesiąca, w którym wpłynął wniosek.

#### **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Obowiązek stanowienia prawa spójnego systemowo, z zachowaniem wysokich standardów i przewidując konsekwencje przyjętych rozwiązań prawnych, wywodzony jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a także z art. 1 i 30 Konstytucji, stanowiących, iż Rzeczpospolita Polska jest dobrem wszystkich obywateli, a przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło jego wolności i praw. Tworzenie przepisów klarownych i niebudzących wątpliwości co do nakładanych w nich obowiązków i przyznawanych praw, decyduje o jasności i precyzyjności tworzonego prawa, będących warunkiem zadośćuczynienia zasadzie poprawnej legislacji. Tym samym, naruszeniem tej zasady byłoby wprowadzanie do obrotu prawnego, w sposób dowolny i przypadkowy, przepisów tworzących normy niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że w przedmiotowej sprawie problemem konstytucyjnym jest sposób powiązania ze sobą etapów uzyskiwania zasiłku pielęgnacyjnego, a nie sama treść norm określających termin, od którego zasiłek należy przyznawać. Przepisy art. 24 ust. 3a i 3b, w brzmieniu sprzed nowelizacji z 17 października 2008 r., stanowią fragment mechanizmu, który umożliwić miał uzyskanie zasiłku przez osobę niepełnosprawną. Tymczasem, mechanizm ten był

nie tylko niejasny i wprowadzający w błąd, ale jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, przerzucał on ryzyko nieprawidłowego działania aparatu administracyjnego – w postaci nieterminowego lub błędnego dokonywania oceny niepełnosprawności – na osobę ubiegającą się o zasiłek.

Ponadto, Trybunał w ww. wyroku zwraca uwagę, iż mechanizm uzyskiwania świadczenia uzależnionego od stanu niepełnosprawności, w którym data urzędowo poświadczająca wystąpienie okoliczności uprawniającej do tego świadczenia nie ma znaczenia dla daty początkowej jego przyznania, został uznany za nielogiczny i wątpliwy konstytucyjnie już w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07.

Zgodnie z zasadą poprawnej legislacji, mechanizm stworzony w celu realizowania zadań – stawianych przed władzą publiczną w art. 69 Konstytucji – dotyczących obowiązku zapewnienia pomocy osobom niepełnosprawnym, w zakresie zabezpieczenia egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej, powinien być efektywny, szanować zasady logiki oraz zasady ogólnosystemowe, a także zachowywać należyte aksjologiczne standardy. Mając powyższe na uwadze, Trybunał zaznacza, iż rozwiązanie przyjęte w art. 24 ust. 3a u.s.r., wprowadzające bezwzględny termin ograniczający datę przyznania zasiłku pielęgnacyjnego w oderwaniu od daty wskazanej w orzeczeniu potwierdzającym niepełnosprawność lub stopień niepełnosprawności uniemożliwia osiągnięcie powyższego celu. Oznacza to, iż konstytucyjne prawo podmiotowe do pomocy państwa, powstające wraz z potwierdzeniem niepełnosprawności, pozbawione zostało ochrony, co doprowadziło do naruszenia zasad zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

Zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny art. 24 ust. 3a 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, z późn. zm.) i ustawą z dnia 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 267, poz. 2260), został zmieniony nowelizacją z 17 października 2008 r., która weszła w życie 1 stycznia 2009 r. Zgodnie z sentencją wyroku niekonstytucyjny stan prawny trwał od 14 stycznia 2006 r. do 1 stycznia 2009 r., a sam wyrok nie wywrze już skutków prospective w postaci wyeliminowania z obiegu prawnego danej normy prawnej. Niemniej jednak, jak wskazano w analizie, obalone zostało domniemanie konstytucyjności art. 24 ust. 3a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym od 14 stycznia 2006 r. do 1 stycznia 2009 r., co oznacza zmianę jego utrwalonego rozumienia.

Tym samym, przedmiotowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzający niekonstytucyjność art. 24 ust. 3a u.s.r., w brzmieniu obowiązującym od 14 stycznia 2006 r. do

1 stycznia 2009 r. – w zakresie, w jakim dotyczy wniosku o ponowne przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego po utracie ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności osoby w wieku powyżej 16 lat, której niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21 roku życia, legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności – stał się podstawą do podjęcia przez Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnięcia w zaskarżonej sprawie.

Ponadto, zgodnie z art. 272 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.), w okresie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, można było żądać wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem sądu wydanym na podstawie niekonstytucyjnej regulacji. Podobnie, w przypadku ostatecznych decyzji organu właściwego w zakresie przyznawania zasiłku pielęgnacyjnego, wydanych na podstawie niekonstytucyjnej regulacji, które nie zostały zaskarżone do sądu, możliwe było żądanie wznowienia postępowania w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego [art. 145a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), zwanej dalej „K.p.a.”].

### **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

Brak

### **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

#### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Mając na uwadze, iż niekonstytucyjny art. 24 ust. 3a u.s.r., z dniem 1 stycznia 2009 r., został zmieniony nowelizacją z 17 października 2008 r. nie jest konieczne podejmowanie działań legislacyjnych w tym zakresie.

Natomiast rozważenia wymaga potrzeba podjęcia działań legislacyjnych odnośnie osób uprawnionych do świadczenia rodzinnego uzależnionego od niepełnosprawności, np. na podstawie art. 16 ust. 2 u.s.r. – tj. innych niż osoby powyżej 16 roku życia, których niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21 roku życia, legitymujące się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności – które, między 14 stycznia 2006 r. a 1 stycznia 2009 r. wystąpiły z wnioskiem o przyznanie takiego świadczenia, rozpatrywanym w oparciu o niekonstytucyjną regulację. Jakkolwiek, Trybunał Konstytucyjny w przedmiotowym wyroku, związany granicami pytania prawnego, odniósł się wyłącznie do przypadku wskazanego w sentencji wyroku, niemniej jednak należy zwrócić uwagę na analogiczność sytuacji podmiotów składających wnioski o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego na podstawie art. 16 ust. 3 u.s.r. oraz na podstawie art. 16

ust. 2 pkt 1-3 u.s.r., jak również podmiotów występujących o przyznanie innego świadczenia rodzinnego uzależnionego od niepełnosprawności.

Podjęcie działań legislacyjnych w celu uregulowania „sytuacji przejściowej” podmiotów uprawnionych do świadczenia rodzinnego uzależnionego od niepełnosprawności, innych niż podmioty objęte sentencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego, które wystąpiły z wnioskiem o jego przyznanie na podstawie art. 24 ust. 3a u.s.r., w brzmieniu obowiązującym od 14 stycznia 2006 r. do 1 stycznia 2009 r. – lecz odmówiono im prawa do otrzymania takiego świadczenia za okres między wydaniem orzeczenia potwierdzającego niepełnosprawność a złożeniem wniosku o wypłatę świadczenia – powinno zmierzać do wprowadzenia mechanizmu pozwalającego na wyrównanie niewypłaconej części świadczenia.

Rozważać można dokonanie wyrównania – za okres od miesiąca wydania orzeczenia potwierdzającego niepełnosprawność do miesiąca przyznania świadczenia uzależnionego od niepełnosprawności – z urzędu, gdyby liczba uprawnionych okazała się niewielka, bądź na wniosek podmiotu zainteresowanego. Ustalenie w każdym indywidualnym przypadku, czy zachodzą przesłanki zastosowania takiego wyrównania, jak się wydaje, nie byłoby nadmiernie utrudnione, ze względu na zgromadzoną dokumentację, wskazującą na datę uzyskania orzeczenia potwierdzającego niepełnosprawność oraz datę przyznania świadczenia – określoną w decyzji wójta.

## **2. Podmiot wykonujący orzeczenie:**

Brak.

Rządowe Centrum Legislacji zgłasza gotowość do pracowania projektu ustawy zmierzającej do uregulowania wskazywanej wyżej sytuacji przejściowej.

D Y R E K T O R  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

*Barbara Wysocka*  
Barbara Wysocka