

Rozdział I. Granice ochrony praw nabytych na podstawie decyzji przyznającej świadczenie opiekunowi osoby z niepełnosprawnością

dr Maciej Berek

§ 1. Wprowadzenie

Przepisy przewidują kilka różnych rodzajów świadczeń, które otrzymywać mogą opiekunowie osób z niepełnosprawnością, w tym w szczególności specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Niezależnie od typu świadczenia, osoba, której takie świadczenie zostało przyznane, nabywa prawo do niego, w konsekwencji korzysta z ochrony nabytego prawa. Zagadnieniem, które analizowane jest w artykule, jest ocena dopuszczalności ustawowej ingerencji w to prawo w taki sposób, że treść tego prawa jest modyfikowana, korzystanie z prawa zostaje ograniczone w czasie albo świadczeniobiorca jest tego prawa pozbawiany. W takich przypadkach dochodziłoby do ingerencji w prawa nabyte, i to ingerencji w sposób, który z punktu widzenia beneficjenta prawa ma charakter niekorzystny. Tymczasem prawa nabyte podlegają ochronie, której źródłem jest norma konstytucyjna. Postawiony problem sprowadza się więc do próby ustalenia, czy ochrona praw nabytych ma w przypadku beneficjentów tego typu świadczeń swoje granice. Czy można w te prawa ingerować albo tych praw pozbawić, bez narażania ustawodawcy na zarzut naruszania standardów konstytucyjnych.

Dodatkowym uzasadnieniem dla podjęcia właśnie tak ujętego tematu jest fakt, że rozdział powstał jako rozwinięcie referatu wygłoszonego na seminarium naukowym poświęconym modelowi świadczeń dla opiekunów osób

z niepełnosprawnościami. Model należy rozumieć nie tylko jako opis obecnego stanu prawnego, ale także jako referencję do przyszłych, możliwych do wdrożenia rozwiązań. Można stwierdzić, że namysł nad takim docelowym modelem jest wręcz konieczny. Obowiązkiem państwa jest przecież poszukiwanie optymalnych form realizowania zadań publicznych. Optymalizacja taka może być wymuszona okolicznościami, na które rządzący mają ograniczony wpływ co najmniej krótkookresowo – np. sytuacją dochodową budżetu. Optymalizacja obowiązującego modelu świadczeń może jednak stanowić także pochodną ciągłej ewaluacji obowiązujących regulacji.

Pożądanym podejściem do tworzenia prawa jest postrzeganie procesu prawodawczego jako procesu ciągłego. Uchwalenie lub wydanie aktu prawnego nie kończy tego procesu, a prowadzi do innego jego etapu, na którym przeprowadza się ocenę osiąganych skutków społecznych, ekonomicznych i innych uchwalonego prawa oraz porównuje się osiągnięte rezultaty z tymi, które przyjęto jako założenia towarzyszące projektowi aktu. Rzetelna, oparta na pogłębionych badaniach ocena oddziaływania obowiązującego prawa może i często prowadzi do konkluzji o potrzebie wprowadzenia zmian. Takiego postrzegania procesu prawodawczego nie należy mylić z niezasadną, nadmierną zmiennością prawa, która polega na częstym, niejednokrotnie nagłym nowelizowaniu ustaw, nawet krótko po ich uchwaleniu. Zmiany wprowadzane w takim trybie częściej polegają na naprawianiu błędów wynikających z nadmiernego pośpiechu ustawodawcy, niż są wyrazem świadomej, uporządkowanej polityki. Monitorowanie natomiast rezultatów ustanowionego prawa oraz modyfikowanie rozwiązań prawnych, które nie przynoszą zakładanych rezultatów, jest w pełni spójne z zasadą względnej stabilności prawa. System prawny spełnia ten wymóg, jeżeli zmiany w nim są powiązane z wynikami rzetelnie prowadzonych analiz, nie mają charakteru zaskakującego dla adresatów.

W omawianym obszarze szczególnie wyraźnie widać, że prawo jest narzędziem realizowania polityk w ich konstytucyjnym rozumieniu¹. Polityki te powinny być wypracowane w transparentnych procedurach, zapewniających partycypację społeczną. Mechanizmy gwarantujące ową partycypację mają istotne znaczenie dla oceny poprawności przeprowadzanych testów dopuszczalności wprowadzanych zmian. Testy – omawiane w dalszej części tekstu – wymagają uwzględniania perspektywy adresatów prawa, w omawianym przypadku w szczególności perspektywy indywidualnych beneficjentów świadczeń.

¹ Zob. w szczególności art. 146 ust. 1 i 2 oraz art. 148 pkt 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.).

Prawodawca, a precyzyjniej – urzędnicy przygotowujący projekt aktu prawnego – mogą nie dostrzegać wszystkich aspektów czy skutków projektowanych zmian. Mechanizmy konsultacyjne istotnie tę perspektywę poszerzają, pozwalają zweryfikować kompletność i poprawność przyjętych założeń. Ów potencjalny, poszukiwany, wyartykułowany w przyszłej polityce model wsparcia opiekunów osób z niepełnosprawnościami będzie oczywiście implementowany do systemu prawnego, w którym liczna grupa osób jest beneficjentem obecnie obowiązujących regulacji. Analiza konstytucyjnych granic modyfikowania obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych będzie więc w istotnym zakresie odwoływała się do perspektywy beneficjentów obecnych i przyszłych świadczeń.

§ 2. Konstytucyjne granice ingerencji w prawa nabyte

Źródłem ustrojowego wyznacznika pozwalającego ustalić treść pojęcia i zakres ochrony praw nabytych jest art. 2 Konstytucji RP statuujący Rzeczpospolitą Polską jako demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada demokratycznego państwa prawnego stanowi jeden z ustrojowych fundamentów. Zasada ta ściśle powiązana jest także z konstytucyjnie umocowaną zasadą poszanowania godności człowieka. Demokratyczne państwo prawne to państwo oparte na poszanowaniu godności człowieka². Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Demokratyczne państwo prawne to państwo, które respektuje prawa przynależne jednostce, prawa przyznane tej jednostce przez państwo. Demokratyczne państwo prawne stanowiąc prawo, w szczególności dokonując zmian w obowiązującym systemie, musi respektować godność człowieka, która ma kluczowe znaczenie wśród aksjologicznych podstaw ustrojowych, a także autonomię jednostki. Zasada demokratycznego państwa prawnego oraz poszanowanie godności człowieka stanowią więc będą szeroko rozumiany ustrojowy punkt odniesienia w ustalaniu granic ingerencji w prawa nabyte, także w omawianym obszarze.

Ustaleniu tych granic służyć będą także bardziej szczegółowe zasady konstytucyjne. Jak wiadomo, orzecznictwo TK, wspierane przez doktrynę, wywio-

² Zob. np. wyr. TK: z 30.9.2008 r., K 44/07, Legalis oraz z 22.1.2013 r., P 46/09, Legalis.

dło z zasady demokratycznego państwa prawnego szereg szczegółowych reguł – poza zasadą ochrony praw nabytych – także inne, funkcjonalnie z nią związane, jak zasada ochrony interesów w toku, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa, zasada należytej legislacji. Kluczowa w prowadzonej analizie jest zasada odnosząca się wprost do praw nabytych, której treść sprowadza się do nakazu poszanowania praw słusznie (sprawiedliwie) nabytych. Respektowanie tego nakazu oznacza zakaz arbitralnego znoszenia (pozbawiania) praw nabytych oraz powiązany z nim zakaz pozbawiania ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. Zakaz ten obejmuje także arbitralne ograniczanie praw podmiotowych przysługujących jednostkom, których sfery praw dotyczyć może nowo stanowiona regulacja. Kluczowe znaczenie ma tutaj pojęcie „arbitralności” – żeby projektowana zmiana ingerująca w prawa nabyte nie była narażona na zarzut arbitralności, musi ona odpowiadać omawianym poniżej kryteriom, które wypracowane zostały w orzecznictwie TK³.

Przestrzeganie zasady zaufania do państwa i do stanowionego przez to państwo prawa sprowadza się do takiego działania organów państwa, które pozwala podporządkowanym mu jednostkom funkcjonować w zaufaniu, że państwo ustala dla nich stabilne, przewidywalne warunki prawne. Warunki te nie powinny podlegać nagłym, nieuzasadnionym, nieskonsultowanym zmianom. Wprowadzane zmiany powinny być przeprowadzane w transparentnym procesie legislacyjnym, jawnie i jasno uzasadnione, z odwołaniem się do weryfikowalnych założeń merytorycznych i wprowadzane w życie z odpowiednio długim wyprzedzeniem. Dopiero w takich warunkach jednostka będzie miała poczucie względnej stabilności prawnej, umożliwiającą jej racjonalne planowanie swojej przyszłości, podejmowanie życiowych decyzji przy założeniu, że istotny dla niej stan prawny nie zmieni się w sposób zaskakujący. Także tutaj widać, że zasady i wartości konstytucyjne pozostają ze sobą ściśle powiązane – państwo, które działa w sposób szanujący zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, to także państwo, które tym samym respektuje godność jednostki.

Zasada należytej legislacji (pomijając tutaj różnorodność nazw stosowanych dla określenia tej zasady) odwołuje się do oczekiwania, aby przepisy formułowane były przez prawodawcę w sposób jasny, pozwalający na ustalenie – przy odwołaniu się do powszechnie uznanych reguł wykładni – treści normy prawnej wynikającej z tych przepisów. Przepisy nie mogą być niedookreślone,

³ Podstawowe znaczenie ma tutaj wyr. TK z 22.6.1999 r., K 5/99, *Legalis*.

nie mogą być redagowane w sposób niepozwalający jednoznacznie odkodować intencję prawodawcy. Nie oznacza to braku możliwości posługiwania się klauzulami generalnymi czy zwrotami niedookreślonymi – są one wręcz niezbędne w konstruowaniu aktu prawnego, jednak ich użycie musi być świadome i limitowane skalą wpływu na jasność i jednoznaczność aktu prawnego. Respektowanie tej zasady jest szczególnie ważne w prawie sankcyjnym, prawie nakładającym daniny, ale także w aktach przyznających świadczenia socjalne, określających krąg osób uprawnionych do tych świadczeń i warunki ich uzyskania.

Podstawowe znaczenie dla omawianych zagadnień ma zasada poszanowania praw nabytych, pozostałe mają znaczenie pomocnicze. W tej części tekstu przedstawiane zostaną ustalone przez TK kryteria pozwalające ingerencję w prawa nabyte uchronić przed zarzutem arbitralności, a tym samym przed zarzutem niekonstytucyjności takiej ingerencji. Następnie podjęta zostanie próba odpowiedzi, jak te generalne kryteria odnieść do potencjalnych zmian w modelu świadczeń dla opiekunów osób z niepełnosprawnością.

Pierwszy wymóg polega na konieczności wykazania, że wprowadzane ograniczenia znajdują podstawę w normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych. Ustawodawca⁴ musi więc wykazać, realizacji jakiej zasady służyć ma wprowadzana przez niego zmiana prawa. Musi to być zasada, norma lub wartość mająca swe źródło w ustawie zasadniczej. Nie będzie więc wystarczające odwołanie się do faktu, że określona zmiana przewidziana została w np. programie wyborczym ugrupowania dysponującego większością parlamentarną, a nawet powołanie się na ekspertyzy wykazujące zasadność wprowadzenia zmiany, możliwość bardziej efektywnego działania państwa w określonym obszarze czy subiektywne przekonanie o konieczności ulepszenia sposobu prowadzenia polityki w tym zakresie. W każdym przypadku konieczne jest powiązanie tych motywów lub celów z realizacją skonkretyzowanej zasady, normy lub wartości konstytucyjnej. Przez pojęcie to rozumieć można odpowiednio zasadę, normę lub wartość wyrażoną *explicite* w treści Konstytucji RP, ale także taką, która została wywiedziona przez TK z przepisów Konstytucji RP. Orzecznictwo to jest na tyle rozbudowane i tak szeroko odwołuje się do dok-

⁴ Dla uproszczenia wywodu wymagania będą adresowane do ustawodawcy, bo spełnienie albo nie wymagań oceniane będzie w odniesieniu do uchwalonego aktu prawnego rangi ustawowej. W praktyce oczywiście za spełnienie tych wymagań odpowiedzialny będzie podmiot przygotowujący projekt ustawy. Będzie to więc np. urząd obsługujący ministra, który ma wnieść projekt do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, której przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej. Oczywiście spełnianie wymagań weryfikowane powinno być także na każdym kolejnym etapie prac legislacyjnych.

tryny, że mało prawdopodobna jest możliwość odwołania się do takiej zasady, normy lub wartości, która jednolicie została uznana w nauce prawa konstytucyjnego, choć nie została wyartykułowana w orzeczeniach trybunalskich – nie można jednak takiej sytuacji całkiem wykluczyć. To, do jakich zasad, norm lub wartości konstytucyjnych może odwoływać się ustawodawca uzasadniając wprowadzaną zmianę w omawianym obszarze przedmiotowym, jest przedmiotem analizy w dalszej części tekstu.

Samo wskazanie na uzasadniającą zmianę zasadę, normę lub wartość konstytucyjną nie jest wystarczające. **Drugim wymogiem** jest wskazanie, czy nie istnieje możliwość realizacji normy, zasady lub wartości konstytucyjnej wskazanej jako uzasadniająca dokonanie zmiany prawa – bez naruszenia praw nabytych. Innymi słowy – skoro ustawodawca uchwała prawo, które służyć ma realizacji określonej normy, zasady lub wartości, to musi też wykazać, że nie mógł osiągnąć tego celu bez naruszania praw nabytych (czyli bez naruszania innej zasady, także mającej swoje źródło w Konstytucji RP). Na tym etapie oceny nie podważa się już, że realizacja nowego celu jest uzasadniona także w ujęciu realizacji jakiejś zasady ustrojowej, należy natomiast skupić argumentację na wyjaśnieniu braku alternatywnego rozwiązania, takiego, które nie prowadziłoby do „rywalizacji” między konstytucyjnymi wartościami. Argumentacja przedstawiana przez ustawodawcę musi być odpowiednio przekonująca, odwołująca się do obiektywnych i weryfikowalnych argumentów. Jest to zresztą cecha, którą trzeba przypisać wszystkim omawianym elementom – muszą one być weryfikowane wg kryteriów obiektywnie, a nie subiektywnie przekonujących.

Spełnienie pierwszego warunku wymagało powołania się na normę, zasadę lub wartość konstytucyjną, której realizacji służy wprowadzana zmiana. Drugi warunek polegał na wykazaniu braku możliwości uniknięcia kolizji między wartością, której służy wprowadzana zmiana, a wartością naruszaną. **Trzeci warunek** odwołuje się właśnie do tego, że istnieje „rywalizacja” wartości konstytucyjnych. Spełnienie tego warunku sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w przypadku projektowanej regulacji przyznać pierwszeństwo przed zasadą ochrony praw nabytych. Jest to więc warunek szczególnego rodzaju, wymagający przeprowadzenia swoistego „ważenia” wartości konstytucyjnych. Oczywiście nie chodzi tutaj o porównywanie tych wartości *in abstracto*, ale o porównanie odnoszone do konkretnego projektu zmian prawnych powiązanych z ingerencją w prawa nabyte przez beneficjentów dotychczasowych świadczeń, ograniczeniem albo zniesieniem tych

praw. Ustawodawca musi udowodnić, że w granicach wyznaczonych przez daną regulację niezbędne i konieczne jest przyznanie prymatu tym wartościom, których realizacji służy wprowadzana zmiana przed wartością, jaką jest ochrona praw nabytych. Także w tym przypadku niezbędne jest, aby przyjęta przez ustawodawcę argumentacja była obiektywna i weryfikowalna. Subiektywne wartościowanie przez ustawodawcę norm i zasad konstytucyjnych nie może być uznane za spełnienie omawianego warunku. Uzasadnienie musi być przekonujące dla zewnętrznego obserwatora, w szczególności sądu konstytucyjnego, który może w przyszłości dokonywać oceny legalności uchwalonego aktu.

W ramach **czwartego kryterium** dokonywana jest weryfikacja, czy prawodawca uwzględnił w akcie prawnym rozwiązania, które stwarzają adresatom prawa warunki do przystosowania się do nowej regulacji. Szczegółowe omówienie tych rozwiązań wykracza poza ramy tekstu, można więc jedynie wymienić najbardziej typowe środki legislacyjne. Najistotniejszym z nich jest prawidłowe określenie *vacatio legis*. Okres pomiędzy publikacją aktu prawnego a jego wejściem w życie jest niezbędny dla adresatów do zapoznania się z nową regulacją i dostosowaniem się do niej. To dostosowanie może wiązać się z reorganizacją życia osobistego, rodzinnego, zawodowego, koniecznością podjęcia szeregu decyzji. Jak wiadomo, im głębiej ingerująca jest zmiana, im trudniejsza do dostosowania się dla adresatów prawa – tym dłuższe powinno być *vacatio legis*. Od prawodawcy wymagane jest ustanowienie **odpowiedniego** okresu dostosowawczego. Odpowiedniość tego okresu ocenia się dla konkretnej ustawy. Typowy 14-dniowy interwał nie zawsze jest wystarczający, z całą pewnością nie byłby wystarczający dla zmiany dotyczącej tego typu świadczeń. Wejście w życie nowych przepisów z tego obszaru powinno wiązać się z określeniem okresu spoczywania ustawy liczonego raczej w miesiącach niż w dniach. Możliwe jest także zróżnicowanie terminu wejścia w życie poszczególnych grup przepisów nowego aktu prawnego. Dzięki takiemu rozwiązaniu szybciej mogą wejść w życie np. przepisy o wyłącznie korzystnym oddziaływaniu na adresatów (np. przyznające nowy typ świadczenia) lub przepisy neutralne (np. przepisy proceduralne), a później przepisy, które mogą być niekorzystne dla wybranej grupy adresatów (np. ograniczenie lub pozbawienie dotychczasowego prawa). Trzecim środkiem techniki legislacyjnej będzie zaprojektowanie właściwych przepisów intertemporalnych. Przepisy te określają, w jaki sposób nowo uchwalony akt prawny oddziałuje na mające znaczenie prawne sytuacje, które zaistniały przed uchwaleniem tego prawa. Te zastane istotne prawnie sytuacje zaistniały więc w czasie obowiązywania po-

przednio obowiązującego prawa, obecnie uchylanego albo zmienianego. Przepisy intertemporalne (międzyczasowe) rozgraniczają czasowy zakres stosowania kolejno obowiązujących przepisów, wskazują, które z nich należy stosować wobec zastanej sytuacji – czy dotychczasowe, czy nowe⁵. Te trzy podstawowe środki legislacyjne (*vacatio legis*, określenie zróżnicowanego terminu wejścia w życie, przepisy intertemporalne) nie stanowią oczywiście rozwiązań konkurencyjnych, z reguły wprowadzenie nowego aktu prawnego, dokonującego istotnych zmian, wymaga zastosowania odpowiedniej kombinacji wszystkich tych narzędzi, a czasem także innych technik.

§ 3. Ingerencja ustawodawcza w prawa nabyte opiekunów osób z niepełnosprawnością

Adaptacja przedstawionych powyżej generalnych reguł, określających granice konstytucyjności ingerencji w prawa nabyte do omawianego obszaru regulacji, wymaga przede wszystkim uwzględnienia specyficznych cech grupy beneficjentów świadczeń oraz cech samych świadczeń (czy prawa kształtującego to świadczenie). Opiekunowie osób z niepełnosprawnościami należą do grupy osób w trudnej sytuacji i mierzą się ze szczególnymi wyzwaniem. Trudności te i wyzwania mają wiele wymiarów. Podstawowym jest fakt, że bliska im osoba doświadczyła niepełnosprawności, i to w takim stopniu, który wymaga wsparcia opiekuna. Niejednokrotnie potrzebne jest wsparcie przy wykonywaniu najbardziej podstawowych czynności życiowych. Jest to sytuacja trudna emocjonalnie, życiowo, mająca bardzo istotne skutki dla możliwości funkcjonowania opiekunów w życiu społecznym. Sytuacja ta nieuchronnie silnie negatywnie oddziałuje na dochody rodziny, a więc na warunki materialne tych osób. Zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP, rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Konstytucja wymaga więc, aby wobec m.in. tej grupy osób zaadresować wspierające działanie państwa. Pośrednio mechanizmy te służą także zapewnieniu wsparcia osób niepełnosprawnych, którym

⁵ Więcej na ten temat zob. np. wyr. TK z 31.1.2001 r., P 4/99, Legalis; W. Jakimowicz, Kilka uwag na temat metod regulacji intertemporalnej w kontekście sytuacji prawnej jednostki, w: J. Krocza (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 153–154, https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79094/12_Jakimowicz-W.pdf (dostęp: 21.3.2024 r.).

władze publiczne obowiązane są udzielić pomocy w zabezpieczeniu egzystencji (art. 69 Konstytucji RP).

Szczególnie trudna sytuacja beneficjentów świadczeń oraz – szerzej – rodzin, w których funkcjonują beneficjenci – oznacza także większą wrażliwość na zmiany wprowadzane w systemie wsparcia tych rodzin. Otrzymywane przez nich świadczenia, nawet jeżeli w zewnętrznym odbiorze mogą być uznane za niewysokie, w subiektywnej perspektywie beneficjentów mogą być postrzegane jako mające istotne znaczenie dla budżetów poszczególnych rodzin. Jest to perspektywa, którą ustawodawca musi uwzględniać, nie tylko ze względu na swoją społeczną odpowiedzialność, ale także zważywszy na kryteria oceny konstytucyjności projektowanych modyfikacji.

Kolejnym czynnikiem, który musi być uwzględniony, jest szczególna cecha świadczeń, o których jest mowa. Świadczenia te przyznawane są na czas określony (tzw. okres zasiłkowy), ale niektóre są przyznawane także na czas nieokreślony. Co do zasady okres, na który przyznane jest świadczenie, jest długi. Ponieważ warunki, od których uzależnione jest jego przyznanie, nie ulegają zmianie albo ulegają powolnej zmianie, nawet powtarzalnie przyznawane świadczenie jest z perspektywy jego beneficjenta świadczeniem, które będzie otrzymywał przez czas liczony w latach. To z kolei oznacza, że projektowana zmiana rodzaju (formy) wsparcia, wysokości wsparcia pieniężnego, a tym bardziej eliminacja wsparcia – wymaga przeanalizowania także średnio- i długookresowego wpływu tej zmiany na jednostki wspierane. Ten analizowany z perspektywy skutków dłuższy okres oddziaływania nie zawsze będzie identyczny z okresem, w jakim beneficjenci danego świadczenia postrzegali to świadczenie jako „pewne”, odwołując się świadomie lub nie do zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Musi być jednak odpowiednio długi, aby ocenić realność możliwości przystosowania się poszczególnych beneficjentów do nowych reguł. Wszystkie te okoliczności wpływają na sposób możliwej realizacji omówionych powyżej czterech warunków, od spełnienia których zależy ocena, czy ingerencja w prawo nabyte ma charakter niearbitralny, a tym samym konstytucyjnie dopuszczalny.

Pierwszy z omówionych warunków polegał na wskazaniu wartości, normy lub zasady konstytucyjnej, której realizacji służy wprowadzana zmiana. Poszukiwaną jako uzasadnienie wartością może być sprawiedliwość społeczna. Odwołanie do sprawiedliwości społecznej pozwala różnicować sytuację poszczególnych jednostek, z tym że różnicowanie to musi być przeprowadzane

w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych jednostek⁶. Konieczność różnicowania sytuacji jednostek, czyli różnicowania rozwiązań adresowanych do poszczególnych grup jednostek, wiąże się z koniecznością optymalizowania sposobu wykorzystania zasobów, którymi dysponuje państwo. Organy państwa, w szczególności RM, mają ustrojowy obowiązek realizowania całego szeregu konstytucyjnych i ustawowych zadań. Realizacja tych zadań wiąże się z wydatkowaniem środków publicznych, tym samym warunki budżetowe czy, szerzej, warunki ekonomiczne wpływają na pulę środków, które mogą być przeznaczone na mechanizmy wsparcia omawianej grupy osób. Ograniczoność tych środków może wymuszać różnicowanie zakresu wsparcia podgrup wyodrębnianych w ramach beneficjentów w taki sposób, aby większe wsparcie skierowane było do podgrupy osób w najtrudniejszej sytuacji. Istotne będzie oczywiście, aby podział beneficjentów na podgrupy następował z poszanowaniem innych konstytucyjnych reguł, w szczególności uwzględniał konieczność prawidłowego zidentyfikowania cechy relewantnej odróżniającej daną podgrupę od innych. Cecha relewantna musi być istotna w kontekście danej regulacji i musi pozwalać na jednoznaczne wyodrębnienie podmiotów, które cechę tę wykazują. Im bardziej ograniczonymi środkami dysponuje państwo, tym bardziej uzasadniona staje się konieczność precyzyjniejszego zaadresowania wsparcia do podgrupy szczególnie tego potrzebującej. Tezy tej nie należy rozumieć jako usprawiedliwienia pozbawienia wsparcia części osób potrzebujących z odwołaniem się do „braku środków budżetowych”. Obowiązkiem organów państwa jest takie prowadzenie polityki publicznej, aby zaspokajać istotne potrzeby społeczne, a przecież o takich jest tutaj mowa. Zdłudne byłoby jednak przekonanie, że państwo może zawsze w pełni odpowiedzieć na wszystkie takie potrzeby. Znacznie częstsza jest sytuacja konieczności dokonywania wyboru, jak najlepiej zaadresować wsparcie dostępne w ramach możliwości ekonomicznych państwa. Odwołanie do wartości, jaką jest sprawiedliwość społeczna, może być w tym zakresie istotną wskazówką.

Kolejną zasadą, którą można rozważać jako uzasadniającą wprowadzenie potencjalnych zmian w omawianym obszarze, jest zasada demokratycznego państwa prawnego. Demokratyczne państwo prawne to państwo, dla którego fundamentem funkcjonowania jest litera prawa, prawo stanowione przez umocowane do tego organy. Prawo musi być jednak prawidłowo ukształtowane. Prawo wadliwe nie może być podstawą prawidłowego funkcjonowania organów państwa. Zasada demokratycznego państwa prawnego postrzegana

⁶ Wyr. TK z 22.12.1997 r., K 2/97, Legalis.

jest więc jako źródło adresowanego do organów państwa obowiązku optymalizowania sposobu realizowania przez organy publiczne zadań państwa, w tym także optymalizowania stanu prawnego, dążenia do ukształtowania systemu prawnego w taki sposób, aby pozwalało na najbardziej efektywne wykonywanie zadań. Standardy demokratycznego państwa prawnego wymagają stanowienia prawa jednoznacznego, ale także efektywnego, zmienianego stosownie do oceny poziomu poprawności realizacji zadań publicznych⁷.

Tak rozumianą zasadę państwa prawnego można powiązać z inną konstytucyjną regułą sformułowaną w art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji RP. Przepis ten czyni RM odpowiedzialną za zapewnienie wykonania ustaw. Tak sformułowane zadanie oznacza, że rząd nie tylko ma **wykonywać** obowiązujące ustawy, ma także **zapewnić ich wykonanie**. Zapewnienie wykonywania aktów ustawowych trzeba rozumieć jako obejmujące także obowiązek identyfikowania elementów faktycznych lub prawnych, które mogą utrudniać, a tym bardziej uniemożliwiać wykonywanie tychże aktów prawnych. Trzeba pamiętać, że wykonanie ustaw odbywa się zgodnie z ich literalnym brzmieniem, ale też przy uwzględnieniu celu, który przyświecał ustawodawcy (na zasadach i w granicach określonych regułami tzw. wykładni celowościowej). W przypadku stwierdzenia przez RM elementów faktycznych czy prawnych utrudniających lub uniemożliwiających prawidłowe wykonywanie ustaw, rząd powinien zainicjować prace finalizowane przedstawieniem Sejmowi projektu ustawy, który będzie eliminował stwierdzone nieprawidłowości. W zakresie właściwości RM pozostają oczywiście omawiane obszary polityki wsparcia opiekunów osób z niepełnosprawnościami. Jeżeli więc RM pozyska dane wskazujące, że efektywność przepisów określających mechanizmy wsparcia jest istotnie niższa od wartości zakładanych na etapie przygotowywania obowiązującego prawa, jeśli źródłem tych niezadowolających rezultatów jest aktualny stan prawny, to dążąc do pełnego wykonania swoich funkcji ustrojowych, powinna zaproponować odpowiednie zmiany legislacyjne. Celem takich zmian powinna być bardziej efektywna realizacja tego samego celu prowadzonej polityki lub realizacja celu nieco inaczej zdefiniowanego, bardziej poprawnie odpowiadającego na faktyczne potrzeby społeczne. Nie można wykluczyć, że RM uzna, że ten sam lub istotnie zbliżony cel można zrealizować bardziej efektywnie za pomocą innego narzędzia prawnego niż dotychczasowe np. za pomocą innego mechanizmu wsparcia niż dotychczasowe wsparcie o charakterze pieniężnym.

⁷ Por. W. Sokolewicz, M. Zubik, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, Warszawa 2016, kom. do art. 2, s. 117–118.

Drugi, opisany powyżej, warunek odnosił się do oceny, czy nie jest możliwe zrealizowanie wskazanej przez projektodawcę zasady konstytucyjnej bez naruszania praw nabytych. W omawianym obszarze w znacznej mierze odpowiedź na to pytanie wiąże się z omówionymi powyżej cechami świadczeń. Jak wskazano, są to świadczenia przyznawane (lub oczekiwane przez beneficjentów) w dłuższym okresie. Pełne poszanowanie zasady ochrony praw nabytych wiązałoby się z koniecznością realizacji tych praw przez takie właśnie długie okresy (a nawet przez czas nieokreślony). Gdyby więc nawet ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie nowego lub zmodyfikowanego mechanizmu wsparcia w miejsce dotychczasowego, bez ingerencji w dotychczasowe rozwiązania, to przez długi czas funkcjonować musiałyby równoległe dwa systemy wsparcia – nowy oraz ten oparty na respektowanych prawach nabytych. Taki długotrwały dualizm rozwiązań prawnych nieuchronnie wiązałoby się z negatywnymi konsekwencjami. Po pierwsze oznaczałoby to istotne skomplikowanie stanu prawnego, w konsekwencji doprowadziłoby do obciążenia organów stosujących prawo koniecznością wykonywania czynności w ramach dwóch stanów (reżimów) prawnych. Przede wszystkim jednak taki dualizm z całą pewnością zwiększałby wydatki budżetu państwa. Finansowania wymagałyby świadczenia należne na podstawie decyzji wydanych zgodnie z wcześniej obowiązującymi przepisami, a jednocześnie wdrożony nowy system wsparcia też z pewnością wiązałoby się z koniecznością ponoszenia wydatków. Te aspekty w wystarczający, jak się wydaje, sposób uzasadniają brak możliwości równoczesnego respektowania konkurujących w tym przypadku wartości lub zasad konstytucyjnych.

Brak możliwości realizacji nowo sformułowanych celów, uzasadnionych wartością konstytucyjną, bez naruszania zasady ochrony praw nabytych prowadzi nas do pytania o spełnianie trzeciego warunku polegającego na wykazaniu, dlaczego należy dać pierwszeństwo realizacji wartości konstytucyjnej, do której odwołuje się nowe rozwiązanie prawne, ponad ochronę naruszanej zasady. Uprawnione będzie odwołanie się w tej części przeprowadzanego testu do argumentu wskazującego na konieczność dbania o dobro wspólne⁸, realizowania polityki służącej ogółowi jednostek czy też określonej grupie społecznej. Prawo nabyte postrzegane jest przede wszystkim w perspektywie indywidualnego beneficjenta tego prawa, tymczasem ochrona wartości, jaką jest dobro

⁸ Zob. np. przegląd poglądów nt. tego pojęcia w: *A. Młynarska-Sobaczewska*, Dobro wspólne czy wspólny rynek. Konstytucyjna kategoria dobra wspólnego a integracja europejska, w: *D. Dudek* (red.), *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać?*, Lublin 2017, s. 190-199.

wspólne w określonych sytuacjach, korzysta z pierwszeństwa przed ochroną praw jednostek będących adresatami prawa.

Artykuł 1 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Z przepisu tego wynika dyrektywa przedłożenia w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy⁹. W ocenie TK w obszarze polityki społecznej istnieje wręcz obowiązek prawodawcy dawania pierwszeństwa dobru ogółu przed dobrem indywidualnym czy partykularnym¹⁰. Nie oznacza to oczywiście automatyzmu, zasadności uznawania absolutnego prymatu dobra ogólnego nad każdym dobrem partykularnym¹¹. W omawianym obszarze prowadzenia polityki państwa szczególnie istotne znaczenie powinna jednak mieć perspektywa systemowego oddziaływania dotychczasowych rozwiązań prawnych. Prawodawca – o czym mowa była powyżej – powinien poddawać bieżącemu monitorowaniu osiągnięcie przez obowiązujące akty prawne rezultatów, które przyjęto jako założenie w trakcie prac nad projektami tych aktów. Jeżeli rzetelnie prowadzone badania, oby także poddane publicznej dyskusji, wykazują nieosiągnięcie pożądanego poziomu efektywności, jeśli istnieją wiarygodne przesłanki, że modyfikacja systemu powinna doprowadzić do lepszej – w perspektywie ogólnospołecznej – realizacji celów polityki państwa, to świadomość konieczności ingerencji w prawa nabyte, czy pozbawienia tych praw, nie znosi dopuszczalności nadania prymatu dbaniu o interes ogółu przed perspektywą indywidualną beneficjentów dotychczasowych świadczeń.

Ostatni ze sformułowanych powyżej warunków odnosił się do konieczności zapewnienia jednostkom, które są beneficjentami dotychczas obowiązujących rozwiązań prawnych, warunków do przystosowania się do nowej regulacji. Wskazano na trzy podstawowe techniki legislacyjne, które służą realizacji tego wymogu:

- 1) relewantne do treści i skali oddziaływania aktu wyznaczenie okresu spoczywania ustawy (*vacatio legis*);
- 2) zróżnicowanie daty wejścia w życie części przepisów nowego aktu;
- 3) ujęcie w ustawie przepisów intertemporalnych.

Decyzja o zastosowaniu tych, względnie także innych rozwiązań legislacyjnych oraz ich ukształtowaniu możliwa jest wyłącznie w odniesieniu do kon-

⁹ Wyr. TK z 30.1.2001 r., K 17/00, Legalis.

¹⁰ Wyr. TK z 19.12.2012 r., K 9/12, Legalis.

¹¹ W. Sokolewicz, M. Zubik, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, t. I, 2016, s. 79 i przywołana tam literatura.

kretnego projektu. Zważyć trzeba na skalę oddziaływania przyszłej ustawy, czas potrzebny na dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej. Kluczowe jest także precyzyjne, racjonalnie uzasadnione wyodrębnienie grup podmiotów, wobec których adresowane są poszczególne rozwiązania. Zakres i sposób zastosowania technik legislacyjnych służyć ma realizacji zasadniczego celu, jakim jest stworzenie beneficjentom dotychczasowych świadczeń warunków dostosowania się do nowego otoczenia prawnego. Oczywiście zakres zastosowania tych środków nie może prowadzić do zanegowania podjętej przez ustawodawcę decyzji o tym, że zmiana stanu prawnego jest wprowadzana. Omawiane środki legislacyjne mają ułatwić dostosowanie się do tej zmiany, zapewnić jej jak najmniej destrukcyjne – z indywidualnej perspektywy – wdrożenie, nie mogą natomiast prowadzić do zanegowania istoty przeprowadzanej reformy. Okres obowiązywania i stosowania tych środków przejściowych musi więc być właściwie ograniczony.

§ 4. Podsumowanie i wnioski

Kwestię wprowadzania zmian w systemie prawnym, które wiązałyby się z ingerencją w prawa nabyte przez opiekunów osób z niepełnosprawnością, ograniczeniem tych praw, a tym bardziej z ich pozbawieniem, należy postrzegać z bardzo dużą ostrożnością. Decydent powinien uwzględnić potencjalne napięcia społeczne, także skutki polityczne – te perspektywy nie są jednak objęte rozważaniami. Analiza omawianego zagadnienia wg kryterium prawnej (konstytucyjnej) dopuszczalności prowadzi do wniosku, że tego typu zmiany ustawodawcze nie są niedopuszczalne, jednak ich wprowadzenie w sposób zgodny z Konstytucją RP wymaga spełnienia szeregu opisanych powyżej warunków. Szczególna wrażliwość społeczna wybranych grup, w tym beneficjentów omawianych świadczeń, jest dostrzegana przez ustrojodawcę. Wynika z tego adresowany do prawodawcy obowiązek, aby ewentualne zmiany wprowadzał ze szczególnym namysłem, na podstawie zobiektywizowanych, publicznie dostępnych, weryfikowalnych przesłanek. Przesłanki te muszą spełniać omówiony powyżej test wykazujący brak arbitralności w podejmowanej przez ustawodawcę zmianie. Konieczne jest także zapewnienie adresatom odpowiedniego czasu na dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej, a w razie potrzeby zastosowanie także innych, właściwych, legislacyjnych środków dostosowawczych. Wszystkie te uwarunkowania określają granice dopuszczalności ingerencji, a tym samym pośrednio potwierdzają, że ingerencja w prawa

nabyte przez opiekunów osób z niepełnosprawnościami nie może być *a priori* uznana za niedopuszczalną. Organy państwa mają nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek poszukiwać mechanizmów optymalizacji sposobów realizowania polityk publicznych. Zmienności warunków zewnętrznych, rozwój nauki, opinie ekspertów, sięganie po rozwiązania stosowane w innych krajach, ale przede wszystkim ciągła ewaluacja osiągniętych rezultatów – mogą i powinny stanowić źródło inspiracji do wprowadzania uporządkowanych zmian w każdym potrzebnym obszarze prowadzenia polityk publicznych. Konstytucja RP nie powinna być w tym przypadku postrzegana jako „hamulec” uniemożliwiający wprowadzenie zmiany, ale jako wyznacznik reguł wprowadzania takich zmian w sposób respektujący fundamentalne zasady, na których opiera się ustrój państwa, w szczególności z poszanowaniem godności człowieka.