

ODPOWIEDZIALNOŚĆ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SFERZE SOCJALNEJ

redakcja naukowa

Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska



Wolters Kluwer

AUTORZY

Maciej Berek
Małgorzata Ganczar
Anna Kawecka
Przemysław Kledzik
Irena Lipowicz
Piotr Lisowski
Katarzyna Małysa-Sulińska
Stanisław Nitecki
Mikołaj Pułło
Piotr Rączka
Karolina Rokicka-Murszewska
Marta Romańska
Sebastian Sikorski
Marzena Świstak

ODPOWIEDZIALNOŚĆ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SFERZE SOCJALNEJ

redakcja naukowa

Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2023

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja dofinansowana przez:

- Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego
- Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Rzeszowie
- Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy
- Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze

Stan prawny na 15 kwietnia 2023 r.

Redaktorzy naukowci

Prof. dr hab. Mirosław Stec, nr ORCID: 0000-0002-3537-9204

Dr hab. Katarzyna Małysa-Sulińska, prof. UJ, nr ORCID: 0000-0002-6406-8851

Recenzenci

Dr hab. Jerzy Korczak, prof. UW, nr ORCID: 0000-0003-1104-4837

Dr hab. Marek Mączyński, prof. UJ, nr ORCID: 0000-0001-8558-3361

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Dorota Lebedzińska

Opracowanie redakcyjne

Anna Kunz

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-657-0

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz najważniejszych skrótów	7
Wstęp	9
<i>Maciej Berek</i>	
Konstytucyjne zasady intertemporalne a polityka prorodzinna państwa	13
<i>Irena Lipowicz, Sebastian Sikorski</i>	
Ochrona zdrowia jako zadanie własne samorządu terytorialnego na tle rozwiązań zawartych w projekcie ustawy o modernizacji i poprawie efektywności szpitalnictwa	39
<i>Marta Romańska</i>	
Pomoc w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty jako zadanie gminy – ogólna charakterystyka	67
<i>Stanisław Nitecki</i>	
Odpłatność za korzystanie z usług socjalnych jako przejaw współodpowiedzialności za swoją jednostkę samorządu terytorialnego	87
<i>Katarzyna Małyś-Sulińska</i>	
Praca zarobkowa a prawo do świadczenia dla opiekuna osoby z niepełnosprawnością. Rzeczywistość a oczekiwania	103

Piotr Lisowski

Indywidualna perspektywa problemów z odpowiedzialnością – przykład świadczeń pielęgnacyjnych.....	125
--	------------

Przemysław Kledzik

Prawo do renty i emerytury a przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego – w aspekcie orzecznictwa sądów administracyjnych.....	155
---	------------

Anna Kawecka

Wywiad środowiskowy a weryfikacja prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.....	185
--	------------

Piotr Rączka, Karolina Rokicka-Murszewska

Rola nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań związanych z polityką socjalną	203
--	------------

Mikołaj Pułło

Weryfikacja orzeczeń samokontrolnych w ujęciu Kodeksu postępowania administracyjnego – przyczynek do odpowiedzialności organów za prawidłowe i efektywne rozstrzyganie spraw indywidualnych.....	215
---	------------

Marzena Świstak

Kierunki rozwoju systemu świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce. Kilka uwag na tle propozycji zmian legislacyjnych	231
---	------------

Małgorzata Ganczar

Osoby z niepełnosprawnością w systemie szkolnictwa wyższego	251
--	------------

Literatura.....	271
------------------------	------------

WYKAZ NAJWAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
pr. oświat.	– ustawa z 14.12. 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.)
p.s.w.n.	– ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.)
u.e.r.f.u.s.	– ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 504 ze zm.)
u.k.a.r.	– ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224)
u.o.a.n.	– ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)

- | | | |
|----------|---|--|
| u.ś.o.z. | – | ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.) |
| u.ś.r. | – | ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 390) |

Inne

- | | | |
|----------|---|---|
| M.P. | – | Monitor Polski |
| NSA | – | Naczelny Sąd Administracyjny |
| ONSAiWSA | – | Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych |
| OSNC | – | Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna |
| OSP | – | Orzecznictwo Sądów Polskich |
| OTK | – | Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego |
| OTK-A | – | Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A |
| SKO | – | samorządowe kolegium odwoławcze |
| SN | – | Sąd Najwyższy |
| TK | – | Trybunał Konstytucyjny |
| WSA | – | wojewódzki sąd administracyjny |

WSTĘP

Konstytucja RP – w art. 16 ust. 1 – stanowi, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego tworzy z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy zaś – jak wskazano w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP – w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Przedmiotowe zadania wykonywane są na rzecz ogółu mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, a w związku z tym sposób ich realizacji ma realny wpływ na funkcjonowanie nie tylko wspólnoty samorządowej jako całości, ale także poszczególnych jej członków. Odpowiedzialność za sposób realizacji zadań publicznych na rzecz członków wspólnoty samorządowej spoczywa na samorządzie terytorialnym, przy czym jest ona tym większa, im bardziej dotyczy niewrażliwych sfer życia członków wspólnoty, a taką jest niewątpliwie zabezpieczenie socjalne mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego.

Analizy wymaga zatem kwestia, czy obowiązujące przepisy stwarzają jednostkom samorządu terytorialnego możliwość odpowiedzialnego prowadzenia polityki społecznej wobec członków wspólnoty. Niezbędna jest zatem szeroka dyskusja na ten temat, a forum dla wymiany poglądów w tym zakresie stanowiło XVI Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego zatytułowane *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze społecznej. Rzeczywistość a oczekiwania*, które odbyło się w Krakowie w dniach 13–14 października 2022 r. Uczestniczyli w nim przedstawiciele praktyki prawniczej, w tym sędziowie Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, samorządowych kolegiów odwoławczych, regionalnych

izb obrachunkowych, jak również pracownicy urzędów administracji samorządowej oraz rządowej. W dyskusji reprezentowane było także środowisko parlamentarzystów. W Seminarium udział wzięli nadto naukowcy o różnych specjalizacjach ze wszystkich liczących się ośrodków akademickich w Polsce. W założeniu organizatorów Seminarium Naukowych Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego dyskusja na temat samorządu terytorialnego powinna toczyć się bowiem przy udziale przedstawicieli różnych specjalizacji naukowych, w tym administratywistów, konstytucjonalistów, finansistów, cywilistów oraz historyków. Zaznaczenia wymaga zatem, że Seminarium Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego stanowią płaszczyznę do wymiany poglądów przez przedstawicieli wszystkich wymienionych środowisk, których członkowie zajmują się badaniem samorządu terytorialnego.

XVI Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego odbyło się pod patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich, a w jego trakcie wygłoszonych zostało 25 referatów, które wywołały żywiołową dyskusję wśród uczestników prezentowanego wydarzenia naukowego. Stała się ona podstawą do napisania 26 wartościowych artykułów naukowych, które – z uwagi na liczbę i zakres przedmiotowy – nie mogły zostać ujęte w jednym woluminie. W związku z powyższym w niniejszym tomie, zatytułowanym *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze socjalnej*, ujęto teksty traktujące między innymi o ochronie zdrowia oraz zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty, a także odnoszące się do wsparcia udzielanego osobom z niepełnosprawnością i ich opiekunom. Pozostałe artykuły zostały zaś ujęte w tomie zatytułowanym *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze społecznej i gospodarki przestrzennej*.

Opracowania ujęte w obu tych książkach powinny – jak sądzimy – wywołać szeroką dyskusję na temat odpowiedzialności samorządu terytorialnego w sferze społecznej, a jednocześnie stanowić znaczący wkład w jej przebieg. Od kilku już lat wyrażamy niesłabnącą nadzieję, że nasze publikacje przyczynią się do umocnienia w Polsce pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego, a nadto bezpowrotnie zakończą okres

kwestionowania doniosłości tej instytucji, która znajduje umocowanie w przepisach obowiązującej Konstytucji RP.

prof. dr hab. Mirosław Stec
dr hab. Katarzyna Małysa-Sulińska, prof. UJ
Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego
Kraków, kwiecień 2023 r.

Maciej Berek

KONSTYTUCYJNE ZASADY INTERTEMPORALNE A POLITYKA PRORODZINNA PAŃSTWA

1. Wprowadzenie

Pojęciu polityki prorodzinnej¹ państwa można przypisywać różne znaczenia, można odnosić to pojęcie do instrumentów prawnych, ekonomicznych oraz kulturowych². Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmuję, że pojęcie to odnosi się do polityki mającej na celu wspieranie rodziny, realizowanej na podstawie szeregu aktów prawnych wchodzących w zakres różnych dziedzin prawa między innymi prawa podatkowego, rodzinnego, spadkowego, pracy, socjalnego. Polityka ta prowadzona jest na podstawie aktów normatywnych m.in. ustanawiających świadczenia wspierające rodziny lub członków rodzin, w tym ze względu na ich status materialny, zaistnienie przesłanki losowej czy okres związany z pozyskiwaniem określonych kompetencji³.

¹ Na potrzeby artykułu stosuję pojęcie „polityki prorodzinnej”, akcentując tym samym element wsparcia rodziny jako celu tej polityki, przy świadomości, że nauki społeczne posługują się raczej pojęciem „polityki rodzinnej”, podobnie wszakże definiując jej cel – zob. np. H. Kelm, *Skuteczność polityki rodzinnej w warunkach regresu demograficznego w Polsce*, Kraków 2018, s. 54–57 i ujęte tam wyjaśnienia genezy i treści tego pojęcia.

² Zob. np. A. Durasiewicz, *Efektywność polityki rodzinnej na tle niektórych krajów UE*, Radom 2012, s. 8 i 10.

³ Kluczowym, choć niewyczerpującym elementem katalogu tych świadczeń są świadczenia przewidziane przez ustawę o świadczeniach rodzinnych – typologię tych

Stosunkowo nowym elementem tej polityki jest świadczenie nazywane potocznie „500 plus”, wprowadzone przepisami ustawy z 11.02.2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci⁴. Dalsze rozważania odnoszą się ogólnie do ustrojowych uwarunkowań dokonywania zmian w ustawach, które ustanowiły różnorodne świadczenia służące, co najmniej na płaszczyźnie deklarowanej przez projektodawcę, realizacji elementów polityki prorodzinnej, jednak świadczenie „500 plus” może potraktować jako umowny punkt odniesienia ilustrujący zagadnienia prawne wymagające rozważenia dla oceny dopuszczalności dokonywania zmian dotyczących takiego lub tego typu świadczenia.

Politykę prorodzinną w wyżej określonym rozumieniu kształtuje, czyli określa zasady jej prowadzenia, ustawodawca. Ustawodawca uprawniony jest więc także do zmian elementów tej polityki. Niewątpliwe jest uprawnienie formalne do dokonywania tych zmian rozumiane w ten sposób, że organowi władzy ustawodawczej przysługuje kompetencja do dokonania zmiany ustawy. Zakres i warunki wprowadzenia takich zmian podlegają jednak ograniczeniom wynikającym z nakazu przestrzegania hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. Dopuszczalność przyjęcia określonej nowelizacji ustawy z omawianego obszaru musi być postrzegana przez pryzmat respektowania konstytucyjnych zasad odnoszących się do tworzenia prawa. Ustawa zasadnicza normuje najistotniejsze sprawy związane z funkcjonowaniem państwa i społeczeństwa. Postanowienia ustawy zasadniczej tworzą zatem podstawy kompetencyjne, polityczne i aksjologiczne całego porządku prawnego⁵. Istnieje wiele ustrojowo umocowanych zasad odnoszących się do procesu prawodawczego. Są to zasady określające elementy proceduralne, reguły dotyczące dopuszczalnej treści określonych aktów normatywnych, wzajemnej relacji tych aktów, w końcu reguły dotyczące norm

świadczeń analizują np. P. Mrozek, E. Pawka-Nowak, *Świadczenia rodzinne*, Warszawa 2021, rozdział I, pkt 1.

⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 1577 ze zm.

⁵ S. Wronkowska, M. Hermann, *Problematyka intertemporalna prawa konstytucyjnego. Zagadnienia podstawowe* [w:] *Problematyka intertemporalna w prawie. Zagadnienia podstawowe. Rozstrzygnięcia intertemporalne. Geneza i funkcje*, red. J. Mikołajewicz, Warszawa 2015.

określających termin wejścia aktu w życie oraz jego wpływ na wcześniej uchwalone akty prawne oraz zastane stany faktyczne.

Ustalenie tożsamości albo odmienności oddziaływania każdej z ustrojowych zasad wchodzących w zakres tego zbioru na ustawodawcę kształtującego podstawy polityki prorodzinnej wymagałoby odrębnej, rozbudowanej analizy. Szczególnie interesujące badawczo wydaje się dokonanie oceny, na ile zasady konstytucyjne wpływają na wprowadzanie zmiany w polityce prorodzinnej. Przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu jest więc wpływ konstytucyjnych zasad intertemporalnych na dokonywanie przez ustawodawcę zmian w obszarze dotyczącym polityki prorodzinnej, w szczególności tych z ustaw kształtujących ową politykę, którymi przyznano świadczenia finansowe. Weryfikacji wymaga hipoteza o istotnym ograniczającym wpływie konstytucyjnych zasad intertemporalnych na swobodę ustawodawcy dokonującego zmian w takim obszarze regulacji.

2. Konstytucyjne zasady intertemporalne

Przeprowadzenie rozważań wymaga doprecyzowania pojęcia konstytucyjnych zasad intertemporalnych jako odnoszącego się do mających swoje źródło w normach konstytucyjnych zasad konstruowania prawa międzyczasowego. Poza zakresem zainteresowań pozostaje więc inne możliwe znaczenie tego pojęcia odnoszące się do przepisów intertemporalnych stanowiących element nowelizacji ustawy zasadniczej. Konstytucja, a precyzyjniej – zasady wywiedzione z treści przepisów konstytucyjnych wyznaczają więc standardy dotyczące rozwiązywania kwestii przejściowych powstających w razie zmian aktów podkonstytucyjnych.

Tradycyjną nazwą norm określających stosunek „nowego prawa” do sytuacji mających znaczenie prawne, a powstałych przed jego wejściem w życie, w czasie obowiązywania dawnego, a następnie uchylonego prawa, jest prawo międzyczasowe lub normy intertemporalne. Trybunał Konstytucyjny słusznie zauważył⁶, że takie normy rozgraniczają czasowy

⁶ Np. wyrok TK z 31.01.2001 r., P 4/99, OTK 2001/1, poz. 5.

zakres stosowania kolejno obowiązujących przepisów przez wskazanie, które z nich należy stosować w danej sytuacji. Także doktryna wskazuje, że przepisy intertemporalne to przepisy odnoszące się do stanu, gdy pewne sytuacje istotne prawnie powstały pod rządami wcześniej obowiązujących przepisów (a obecnie już uchylonych), jak również wtedy, gdy pewne sytuacje istotne prawnie powstały pod rządami wcześniej obowiązujących przepisów i trwają (są kontynuowane) pod rządami nowych przepisów, które bezpośrednio zastąpiły przepisy dawne⁷.

Przedmiotem badania w tym artykule są zasady intertemporalne, które mają swoje źródło w ustawie zasadniczej. Zasady te wpływają na swobodę ustawodawcy poddającego zmianie akt prawny, na podstawie którego realizowana jest polityka prorodzinna państwa. Potencjalnym efektem tego wpływu może być konkluzja o niedopuszczalności dokonania określonej zmiany, ograniczeniu zakresu podmiotowego lub przedmiotowego wprowadzanej zmiany, wykluczeniu możliwości modyfikowania niektórych zasad, na których oparto dotychczasowe rozwiązania, a także konieczności ujęcia w pakiecie nowych regulacji przepisów intertemporalnych (na poziomie ustawowym). Ze względu na przyjęty sposób rozumienia polityki prorodzinnej państwa i różnorodność dziedzin prawa, w których usytuowane mogą być akty prawne konstytuujące poszczególne elementy tej polityki, nie jest możliwe zaprezentowanie specyficznego podejścia do problematyki przepisów intertemporalnych w tych dziedzinach, można jedynie odnotować, że takie odrębne podejścia są przyjęte w doktrynie. Dotyczą one przepisów intertemporalnych stanowiących element kompozycji nowego lub nowelizującego aktu prawnego.

Źródłem ustrojowych zasad intertemporalnych, których poszukujemy, jest konstytucyjna zasada państwa prawnego. Idea państwa prawnego jest bezpośrednio wiązana z respektowaniem przez to państwo godności

⁷ Zob. np. W. Jakimowicz, *Kilka uwag na temat metod regulacji intertemporalnej w kontekście sytuacji prawnej jednostki* [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczyk, Wrocław 2016, s. 153–154 i cytowani tam T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, s. 102.

człowieka. Pojęciu godności ludzkiej należy przypisać charakter wartości konstytucyjnej o centralnym znaczeniu dla zbudowania aksjologii obecnych rozwiązań konstytucyjnych. Demokratyczne państwo prawne to państwo oparte na poszanowaniu człowieka, a w szczególności na poszanowaniu i ochronie życia oraz godności ludzkiej⁸. Pryzmat poszanowania godności człowieka będzie kluczowy dla ustalenia granic swobody ustawodawcy. Poszanowanie tej godności jest obowiązkiem państwa, które stanowiąc prawo, powinno się liczyć z autonomią jednostki ludzkiej i jej interesami tak dalece, jak nie pozostają one w kolizji z dobrem wyższym czy co najmniej równoważnymi interesami innych osób⁹. Ustrojowe reguły intertemporalne trzeba więc postrzegać przez pryzmat ich związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Demokratyczne państwo prawne to państwo, którego cechą jest m.in. należyte respektowanie praw i wolności, które zostały przyznane lub przynależą jednostce. Od prawodawcy w państwie prawnym respektującym zasadę godności człowieka oczekiwać należy przede wszystkim respektowania wolności ludzkiej wyrażającej się we względnej swobodzie podejmowania decyzji. Swoboda ta dotyczy w szczególności kształtowania swojej pozycji prawnej własnymi działaniami w oparciu o znane podmiotowi prawo. Oczekiwanie możliwości korzystania z wolności i podejmowania decyzji na podstawie znanego prawa prowadzi nas do zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy – w innym ujęciu – do zasady bezpieczeństwa prawnego, postrzeganej nawet jako zasada o podstawowym znaczeniu dla normatywnej treści klauzuli państwa prawnego¹⁰. Zaufanie do stanowionego przez państwo prawa możliwe jest tylko wtedy, gdy prawo to jest względnie stabilne, czyli jego zmiany nie są nadmiernie częstotliwe, niespójne, a przede wszystkim nie są zaskakujące dla adresatów. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, który zapewnia

⁸ Wyrok TK z 30.09.2008 r., K 44/07, OTK-A 2008/7, poz. 126; wyrok TK z 22.01.2013 r., P 46/09 OTK-A 2013/1, poz. 3.

⁹ J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne w państwie prawnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2015/4, s. 25.

¹⁰ P. Tuleja, komentarz do art. 2 [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 223.

jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwia jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Bezpieczeństwo prawne urzeczywistnia wolność jednostki i jest wyrazem szacunku dla jej godności jako rozumnej i autonomicznej istoty¹¹.

Państwo respektujące tę zasadę podejmuje działania, w szczególności prawodawcze, w sposób staranny, ale przede wszystkim adekwatny do realnych potrzeb społecznych. Brak rzeczywistych potrzeb społecznych albo ich względnie mniejsza istotność od ochrony interesów osób, które skorzystały z dotychczasowych rozwiązań, powinny przemawiać na rzecz odstąpienia od wprowadzania zmian. Modyfikacje systemu prawnego powinny być oparte na należytym rozpoznaniu potrzeby wprowadzenia zmiany oraz rzetelnym oszacowaniu korzyści płynących z projektowanych nowych rozwiązań, także w porównaniu do korzyści płynących z dotychczasowych regulacji. Zakres wprowadzanej zmiany powinien być proporcjonalny do ustalonego celu nowej regulacji.

Podstawową konstytucyjną zasadą, która determinować będzie swobodę ustawodawcy w omawianym obszarze, jest nakaz poszanowania praw słusznie (sprawiedliwie) nabytych, czyli zakaz ich pozbawiania oraz powiązany z nim zakaz pozbawiania ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. Z zasady tej wypływa zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących podmiotom, których sfery praw dotyczyć może nowo stanowiona regulacja. Aby projektowana regulacja nie była narażona na zarzut arbitralności, musi odpowiadać kryteriom, które wypracowane zostały już dawno temu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹².

Po pierwsze, wykazać trzeba, że wprowadzane ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych. Ustawodawca musi więc wykazać, realizacji jakiej zasady – i to zasady mającej swe źródło w systemie konstytucyjnym – służy wprowadzana

¹¹ Wyrok TK z 14.06.2000 r., P 3/00, OTK 2000/5, poz. 138.

¹² Zob. wyrok TK z 22.06.1999 r., K 5/99, OTK 1999/5, poz. 100.

przez niego zmiana. Oczywiście jest, że zmiany w obszarze prowadzenia polityki prorodzinnej motywowane będą względami politycznymi, np. chęcią realizacji programu wyborczego, reakcją na zidentyfikowane nieprawidłowości, podążaniem za głosem ekspertów, poszukiwaniem innej, subiektywnie lepszej metody prowadzenia polityki w danym obszarze. Wskazanie na takie uzasadnienie nie jest jednak wystarczające. Konieczne jest powiązanie tych motywów lub celów z realizacją skonkretyzowanej zasady konstytucyjnej. Do katalogu zasad, które można wskazać, realizując zmianę w obszarze polityki prorodzinnej, powrócimy w dalszej części rozważań.

Po drugie, orzecznictwo trybunalskie wymaga wskazania, czy nie istnieje możliwość realizacji normy, zasady lub wartości konstytucyjnej – wskazanej jako uzasadniającej dokonanie zmiany prawa – bez naruszenia praw nabytych. W uproszczeniu można powiedzieć, że trzeba wykazać brak alternatywy, brak możliwości zrealizowania celu opartego na zidentyfikowanej zasadzie ustrojowej bez naruszenia innej zasady; brak możliwości pogodzenia nowego, uzasadnionego i dopuszczalnego celu, którego realizacji ma służyć nowy stan prawny z respektowaniem ochrony praw nabytych. Na prawodawcy (a faktycznie na projektodawcy) ciąży więc obowiązek przedstawienia przekonujących argumentów uzasadniających odstąpienie przez prawodawcę od respektowania naruszanej zasady. Argumenty te muszą być racjonalne i przekonujące (wystarczające, dostateczne).

Należyte spełnienie dwóch powyższych wymogów pozwoli zweryfikować spełnianie trzeciego warunku, jakim jest odpowiedź na pytanie, czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych. Muszą więc istnieć szczególne okoliczności przemawiające za uznaniem prymatu tych innych konstytucyjnych zasad czy wartości, o których mowa była wyżej. Sam fakt, że nowe prawo będzie służyło realizacji zasady konstytucyjnej, nie spełnia tego wymagania. Prawodawca (projektodawca) musi wyjaśnić, na czym polega korzyść, przewaga nowej regulacji. Nie chodzi tu oczywiście o korzyść w rozumieniu politycznym ani o subiektywne wartościowanie dotychczasowej

i nowej regulacji. Argumenty przedstawiane przez projektodawcę muszą odwoływać się do obszaru dobra wspólnego, realizowania polityki służącej ogółowi czy określonej grupie społecznej. Powinny być to argumenty weryfikowalne, niezbędne jest więc przedstawienie przyjętych założeń, zdefiniowanych celów i skutków nowej regulacji. Tylko w ten sposób można bowiem zweryfikować ich racjonalność.

Ostatnie, czwarte kryterium badania nakazuje weryfikację, czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji. Podstawowymi narzędziami legislacyjnymi, za pomocą których można ten wymóg spełnić, będą:

- prawidłowe wyznaczenie okresu spoczywania ustawy (*vacatio legis*);
- zróżnicowanie daty wejścia w życie aktu (części jego przepisów) w stosunku do racjonalnie wyodrębnionych grup podmiotów lub w odniesieniu do zdefiniowanych grup podobnych sytuacji prawnych;
- właściwe ukształtowanie ustawowych przepisów intertemporalnych; przepisy przejściowe powinny uwzględniać w szczególności interesy tych podmiotów, wobec których prawodawca odstępuje od respektowania zasady ochrony praw nabytych.

Weryfikacji, czy powyższe warunki zostały spełnione, powinien dokonać organ władzy ustawodawczej przed ustanowieniem nowego prawa. Jak to już wskazano wyżej, udzielenie pozytywnej odpowiedzi na stawiane pytania będzie możliwe tylko wtedy, gdy z ich istnienia i wagi zdaje sobie sprawę projektodawca. W polskiej praktyce ustawodawczej znakomitą większość projektów ustaw z obszaru polityki prorodzinnej wnosi do Sejmu Rada Ministrów. Jest to okoliczność korzystna, ponieważ to Rada Ministrów dysponuje rozbudowanym zapleczem administracyjno-eksperckim, w ramach którego odpowiednie wyprzedzające analizy mogą zostać przeprowadzone. Rządowa procedura prawodawcza wymaga także należytego udokumentowania przeprowadzonych analiz w załącznikach do procedowanego w ramach struktury rządowej, a następnie wnoszonego do Sejmu projektu ustawy.

Uniknięciu zarzutu arbitralności pomoże więc poprawne przeprowadzenie na etapie rządowych prac nad projektem ustawy analizy, której zewnętrznym wymiarem jest tzw. ocena skutków regulacji¹³. Formalnie poprawna, a przede wszystkim rzetelnie opracowana analiza skutków regulacji projektu ustawy powinna zawierać w szczególności:

- informacje o wynikach analiz możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków,
- przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na podmioty, na które oddziałuje projektowany akt normatywny.

Ocena skutków regulacji zyskuje tutaj walor dokumentu, stanowiącego przecież załącznik do projektu ustawy, który może mieć kluczowe znaczenie przy przyszłej ocenie konstytucyjnej dopuszczalności wdrażanych zmian ustawowych. Jej treść wprost nawiązuje bowiem do elementów, które muszą być poddane testowi weryfikującemu konstytucyjność projektowanej zmiany.

3. Wpływ konstytucyjnych zasad intertemporalnych na zakres swobody ustawodawcy modyfikującego przepisy stanowiące podstawę polityki prorodzinnej państwa

Fundamentalną dla badanego zagadnienia kwestią jest sposób przeniesienia opisanych wyżej generalnych ustrojowych zasad odnoszących się do kreowania regulacji ustawowych, których skutkiem jest ograniczenie lub pozbawienie praw nabytych, do zmian polityki prorodzinnej w jej dotychczasowym kształcie. Odwołanie do specyfiki przedmiotu regulacji prorodzinnych nie powinno przesłonić generalnej konkluzji przedstawionych wyżej rozważań, która sprowadza się do – obudowanej szeregiem dość restrykcyjnych warunków i zastrzeżeń – możliwości pozbawienia adresatów prawa praw nabytych. Uznać należy, że ta sy-

¹³ Zob. § 28 regulaminu pracy Rady Ministrów (uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29.10.2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2022 r. poz. 348).

stemowa konstatacja ma odpowiednie zastosowanie także do zmian dotyczących aktów z zakresu polityki prorodzinnej, w tym aktów ustanawiających mechanizmy finansowego wsparcia rodzin.

Kształtowanie podstaw prawnych polityki prorodzinnej państwa musi uwzględniać jej cechy szczególne. Nie są to wszakże cechy unikalne, bo można wskazać na istotne prawne podobieństwa pomiędzy omawianym obszarem regulacji a np. prawem zabezpieczeń emerytalno-rentowych czy świadczeń socjalnych. Te specyficzne cechy obejmują przede wszystkim szczególną wrażliwość adresatów prawa. Regulacje ukierunkowane są na wsparcie osób fizycznych, z których część będzie charakteryzować się ograniczoną albo niewielką zaradnością. Z całą pewnością w polskich warunkach grupa ta nie korzysta w ustaleniu i ocenie swojej sytuacji prawnej z pomocy profesjonalnych doradców, a nie jest to przecież grupa predystynowana do samodzielnej weryfikacji odnoszących się do sytuacji jej członków regulacji prawnych. Jest to więc grupa, której wiedza na temat systemu prawnego w istotnym zakresie pozyskiwana jest za pośrednictwem komunikatów pojawiających się w różnych źródłach w przestrzeni publicznej. Jest to też grupa, która z dużym prawdopodobieństwem jest zróżnicowana, jeżeli chodzi o znaczenie, jakie dla sytuacji danej rodziny ma otrzymywane wsparcie np. w postaci świadczenia pieniężnego. Skoro jednak odnajdujemy w tej grupie także osoby lub rodziny, dla których istnienie oraz wysokość obecnego wsparcia ma istotne znaczenie dla indywidualnej sytuacji ekonomicznej, to rozważając zakres i sposób wprowadzanej zmiany, musimy kierować się koniecznością ochrony najsłabszych w tej grupie jednostek. Kolejną cechą tej grupy jest kształtowanie swojej sytuacji ekonomicznej dzięki korzystaniu ze źródeł dochodów (pozyskiwanych z własnej aktywności czy też ze wsparcia zewnętrznego) raczej w perspektywie co najmniej średniookresowej. Oznacza to, że ewentualna zmiana formy wsparcia, jego wysokości, a tym bardziej eliminacja wsparcia wymaga weryfikacji znaczenia dla jednostek wspieranych w dłuższym okresie. Ten dłuższy okres 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 nie prawa. Ta perspektywa (np. do uzyskania pełnoletniości przez dziecko) może być zbyt długa dla możliwości dokonania jakiejkolwiek

zmiany systemowej. Świadomość tej subiektywnie przyjmowanej perspektywy musi jednak wpływać na przyjmowany przez prawodawcę mechanizm wprowadzania zmiany prawa.

Poczynione zastrzeżenia nie negują istoty prezentowanego wniosku, którym jest dopuszczalność dokonywania zmian w aktach prawnych kształtujących politykę prorodziną państwa, także w zakresie, w jakim akty te dokonywałyby ograniczenia lub wyłączenia dostępu do wybranych świadczeń niektórym grupom ich dotychczasowych beneficjentów, a nawet gdyby całkowicie znosiły istniejący mechanizm wsparcia. Taka konstatacja wymaga jednak jej powiązania z opisanymi wyżej warunkami konstytucyjności ingerowania w przyznane wcześniej prawa. Przyjmując dość uprawdopodobnione założenie, że projektodawcą takiej zmiany jest Rada Ministrów, formułowane wymagania odnosząc się do rządu właśnie, choć oczywiście miałyby one odpowiednie zastosowanie do każdego z inicjatorów postępowania ustawodawczego.

W pierwszej kolejności Rada Ministrów wskazać więc musi na zasadę konstytucyjną, której służyć ma projektowana ingerencja. Zasadą tą może być sprawiedliwość społeczna, która dopuszcza różnicowanie sytuacji poszczególnych jednostek, ale w odpowiedniej relacji różnic do ich sytuacji¹⁴. Wiąże się z tym ściśle kwestia optymalizowania wykorzystania zasobów, którymi dysponuje rząd i które – w uzasadnionych ekonomicznie granicach, uwzględniając także ustrojowy obowiązek realizowania szeregu innych konstytucyjnych i ustawowych zadań – może zadysponować na realizację polityki prorodzinnej¹⁵. Prowadzenie

¹⁴ Wyrok TK z 22.12.1997 r., K 2/97, OTK 1997/5–6, poz. 72.

¹⁵ Jest to rozwiązanie oparte na założeniu, że polityka prorodzinna powinna być ukierunkowana na wsparcie tylko albo głównie tych grup, które – wedle przyjętych, obiektywnie uzasadnionych kryteriów – powinny takie wsparcie otrzymać. Jest to stanowisko odmienne od koncepcji powszechności polityki prorodzinnej, rozumianej jako realizowana za pomocą świadczeń przysługujących wszystkim rodzinom, bez względu np. na kryterium dochodów, z dopuszczalnością zróżnicowania jedynie ze względu na liczbę dzieci – zob. *Polityka prorodzinna w Polsce. Diagnoza stanu obecnego i propozycje zmian*, red. A. Bazak, M. Klinowski, Warszawa 2012, https://www.academia.edu/38234657/Polityka_prorodzinna_w_Polsce_Diagnoza stanu obecnego_i_propozycje_zmian, s. 6–7,

polityki rodzinnej (prorodzinnej) powinno odbywać się na podstawie zasad racjonalności, skuteczności oraz efektywności stosowanych rozwiązań¹⁶. Można wręcz stwierdzić, że im bardziej ograniczone są dostępne zasoby, tym bardziej rozważnie musi być podejmowana decyzja o ich alokowaniu, co oznacza potrzebę precyzyjnego wskazywania grupy adresatów świadczenia, relewantnie do ustalonego celu przyszłej legislacji. Poprawność doboru kręgu podmiotów objętych regulacją powinna podlegać bieżącej weryfikacji także w toku stosowania prawa. Prawo stanowi instrument polityki społecznej i ekonomicznej. Jest instrumentem pozwalającym korygować zachodzące procesy oraz przywracać zagrożoną równowagę. Dlatego ważne jest, ze względu na dynamikę przemian, aby ustawodawca dysponował odpowiednią swobodą decyzyjną, która pozwoli mu elastycznie i szybko reagować na zmieniające się okoliczności społeczno-gospodarcze¹⁷.

Oddziaływanie każdego aktu normatywnego po jego wejściu w życie powinno podlegać ewaluacji, która może i powinna stanowić źródło rozstrzygnięcia o ewentualnej potrzebie nowelizacji aktu, a nawet o jego uchyleniu. Obserwacja stosowania prawa oraz porównywanie osiągniętych rezultatów z założonymi są szczególnie istotne także w omawianym obszarze regulacji. Masowość przyznawanych świadczeń, koszt ich finansowania ze środków publicznych, wyjątkowa istotność skutków, także jeśli odbiegają one od założonych, przemawiają za istnieniem po stronie organów stosujących prawo wyjątkowo silnego obowiązku monitorowania oddziaływania obowiązującego prawa. Dostrzeżone skutki powinny zostać poddane pogłębionej analizie, uwzględniającej weryfikację poprawności metodologii pomiaru osiągniętych rezulta-

która jednak jest niemożliwa do pogodzenia z jednoznacznym brzmieniem art. 71 ust. 1 Konstytucji RP przywoływanym w dalszej części tekstu.

¹⁶ E. Cichowicz, *Wybrane problemy pomiaru efektywności polityki rodzinnej w Polsce* [w:] *Ekonomia polityki rodzinnej. Wybrane zagadnienia*, red. J. Szczepaniak-Sienniak, Wrocław 2021, s. 117.

¹⁷ P. Roicka, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19.12.2012 r., K 9/12, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2015/4, s. 2* – uwaga sformułowana została w kontekście ustaw epizodycznych, ale ma, jak się wydaje, ogólniejsze znaczenie. Podobną tezę formułuje K. Ślebzak, *Prawo intertemporalne w prawie pracy i prawie ubezpieczeń społecznych* [w:] *Problematyka intertemporalna w prawie. Zagadnienia podstawowe. Rozstrzygnięcia intertemporalne. Geneza i funkcje*, red. J. Mikołajewicz, Warszawa 2015

tów, w szczególności skuteczności prowadzonej polityki (rozumianej jako osiągnięcie wyznaczonego celu) oraz efektywności odnoszonej do najbardziej efektywnego wykorzystania dostępnych zasobów¹⁸. Trzeba w takiej analizie uwzględnić inne wpływające na obserwowane zjawiska czynniki. Niezbędne jest także postrzeganie osiągniętych efektów nie tylko w perspektywie krótkookresowej, ale przez pryzmat realizacji celów strategicznych, które państwo powinno w odpowiednich, wiążących prawnie dokumentach zdefiniować¹⁹. Dopiero zweryfikowana pogłębiona analiza stanowić może podstawę podejmowania decyzji o modyfikacji stanu prawnego polegającej na ograniczeniu dostępu albo całkowitym zniesieniu istniejącego mechanizmu wsparcia. Prawo, które nie realizuje albo nie realizuje prawidłowo założonych na etapie jego projektowania celów, powinno być zmienione albo uchylone.

Źródłem obowiązku podjęcia takich działań przez Radę Ministrów będzie art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji RP, wskazujący na Radę Ministrów jako odpowiadającą za zapewnienie wykonania ustaw. Zapewnienia wykonania ustaw nie można odczytywać wyłącznie jako wykonywanie obowiązujących aktów ustawowych. Zapewnienie wykonywania ustaw oznacza także obowiązek identyfikowania elementów faktycznych lub prawnych uniemożliwiających czy istotnie utrudniających wykonywanie aktów prawnych zgodnie z ich literą i celem. Można uznać, że w przypadku stwierdzenia takich nieprawidłowości po stronie Rady Ministrów materializuje się obowiązek podjęcia działań zmierzających do ich wyeliminowania lub ograniczenia. Możliwym, a nawet typowym środkiem przeciwdziałania będzie przedstawienie Sejmowi odpowiedniego projektu ustawy. Uprawnione wydaje się rozszerzenie tego mechanizmu na sytuację, w której Rada Ministrów, w zakresie właściwości której pozostają także sprawy polityki rodzinnej²⁰, na podstawie danych wynikających z monitorowania procesu stosowania prawa, powiązanych z innymi danymi ilustrującymi efektywność oddziaływania poszcze-

¹⁸ P. Roicka, *Glosa...*, s. 118–119.

¹⁹ Zob. J. Kochanowski, *Przesłanki tworzenia strategii polityki rodzinnej w Polsce*, „Biuletyn RPO – materiały. Zeszyty Naukowe” 2009/67, *Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, s. 12–13.

²⁰ Zob. art. 5 pkt 23a w zw. z art. 28a pkt 3 ustawy z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.).

gólnych mechanizmów polityki prorodzinnej, ustala na odpowiednio wysokim poziomie prawdopodobieństwa istotnie niższy od zakładanego skutek (albo całkowity jego brak) stosowania dotychczasowych rozwiązań ustawowych. Pozostając odpowiedzialną za prowadzenie polityki w tym obszarze oraz za realizację konstytucyjnych zadań (art. 71 ust. 1 Konstytucji RP), Rada Ministrów powinna wnieść do Sejmu projekt ustawy, który eliminowałby zidentyfikowane nieprawidłowości. W obszarze polityki prorodzinnej może to oznaczać także całkowite odstąpienie od stosowania obowiązującego mechanizmu, w tym rezygnację z wypłacania określonego świadczenia pieniężnego.

Ustrojowego uzasadnienia dla funkcjonowania opisanych mechanizmów stałego monitorowania oraz adekwatnego korygowania istniejących mechanizmów poszukiwać można w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Demokratyczne państwo prawne to państwo, dla którego fundamentem funkcjonowania jest prawo pozytywne. Ale prawo to musi być należycie ukształtowane, niewadliwe. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzony jest kierowany wobec organów publicznych obowiązek dostosowywania faktycznego stanu państwowości (a więc także stanu prawnego) do wymogów odpowiadających standardom państwa prawnego²¹. Nieskuteczne prawo nie może stanowić podstawy prawidłowo funkcjonującego mechanizmu państwowego, nie stwarza więc także ram dla funkcjonowania państwa prawnego. Wadliwość czy nieadekwatność rozwiązań prawnych do celów prowadzonej polityki państwa (w znacznej mierze zdefiniowanej w swoich generalnych kierunkach przez normy ustrojowe) prowadzić powinna do podejmowania przez właściwe organy państwa działań na rzecz skorygowania systemu prawnego. W takim ujęciu demokratyczne państwo prawne to także państwo, którego organy baczą, aby obowiązujący reżim prawny był najbardziej adekwatny do aktualnych wyzwań tego państwa, do nakładanych na adresatów prawa obowiązków, przyznawanych im praw, ale także spójny z celami prowadzonych przez organy państwa polityk.

²¹ W. Sokolewicz, M. Zubik, komentarz do art. 2 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, *Wstęp*, art. 1–29, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 117–118 i przywołana tam literatura.

Pamiętać cały czas należy o konieczności weryfikowania – na każdym etapie projektowania i procedowania przyszłej legislacji – spełniania enumerowanych konstytucyjnych wymagań. Interesujące badawczo, ale także w perspektywie potencjalnej aktywności politycznej, jest odnalezienie konstytucyjnego uzasadnienia dla wprowadzenia zmiany ustawowej polegającej na całkowitej rezygnacji z istniejącego mechanizmu wsparcia, np. wypłaty świadczenia. Odstąpienie od dotychczasowego świadczenia powinno być zrównoważone zamiarem równoczesnego wprowadzenia innego mechanizmu prawnego, który zapewnić ma efektywniejszą realizację tego samego lub zbliżonego celu polityki państwa. W omawianym obszarze może to oznaczać np. rezygnację z wypłacania świadczenia pieniężnego, jeżeli projektodawca wykaże, że tożsamy czy istotnie zbliżony cel zamierza zrealizować za pomocą innego narzędzia prawnego. Mniej prawdopodobne wydaje się odstąpienie od dotychczasowego rozwiązania bez wprowadzenia w to miejsce innego. Projektodawca musiałby wykazać, że realizacji celu konstytucyjnego służy samo usunięcie z systemu prawnego jakiegoś typu wsparcia. Poza skrajnymi przypadkami eliminacji świadczenia, które było w wymiarze aksjologicznym czy wykonawczym całkowicie błędne – co jest raczej mało prawdopodobne – musiałoby się to wiązać z wykazaniem braku celowości istnienia mechanizmu wsparcia, czyli możliwości osiągnięcia tych samych celów pomimo uszczuplenia katalogu środków służących ich realizacji. Trudno sobie wyobrazić przeprowadzenie takiego wywoodu odwołującego się do realizacji w ten sposób konstytucyjnej zasady.

Opisany wyżej test dopuszczalności zmiany wymaga odpowiedzi na pytanie, czy nie jest możliwe zrealizowanie wskazanej przez projektodawcę zasady konstytucyjnej bez naruszania praw nabytych. Zaryzykować można twierdzenie, że odpowiedź na to akurat pytanie w omawianym obszarze potencjalnych zmian jest stosunkowo prosta. Pełna realizacja praw nabytych do mechanizmów wsparcia rodziny, np. świadczenia prorodzinnego, wiązałaby się z koniecznością realizacji tych mechanizmów przez okresy definiowane z reguły poprzez odwołanie do wieku dzieci lub do sytuacji materialnej beneficjentów. W znacznej części przypadków oznaczałoby to konieczność stosowania dotychczasowych przepisów przez kilkanaście lat lub nawet dłużej. W przypadku wprowadzenia w miejsce dotychczasowego nowego lub zmodyfikowanego mechani-

zmu wsparcia prowadziłyby to do długotrwałego dualizmu rozwiązań prawnych z wszystkimi tego negatywnymi skutkami. Skutki te obejmują nie tylko dalsze komplikowanie stanu prawnego, prowadzące do obciążania organów stosujących prawo obsługą dwóch reżimów prawnych, ale także prawdopodobnie zwiększenie obciążenia ekonomicznego państwa. Racjonalnym rozwiązaniem będzie więc tutaj ograniczenie okresu ochrony praw nabytych, co omówione zostanie niżej w ramach analizy możliwych ustawowych reguł międzyczasowych. Ustrojowym uzasadnieniem dla dopuszczalności takiej konstrukcji będzie pewne „stopniowanie” ochrony praw nabytych. Silniejszej ochronie podlegają prawa podmiotowe nabyte *in concreto* (na podstawie indywidualnego aktu władzy państwowej), a nieco słabszej prawa nabyte *in abstracto* (wprost na podstawie ustawy). Wskazuje się także, że stopień ochrony praw nabytych uzależniony jest od rodzaju nabytego prawa. W tym ujęciu najsilniej chronione są prawa rzeczowe, słabiej np. prawa z zakresu pomocy społecznej²², a omawiany obszar wykazuje istotne podobieństwa do dziedziny pomocy społecznej (czy wręcz krzyżuje z nim swój zakres, zależnie od przyjętych definicji).

Bardzo istotnym wyznacznikiem w przeprowadzaniu tej analizy oraz poszukiwaniu relewantnych rozwiązań prawnych (moderujących lub odraczających skutek zmiany dla określonych grup) jest niezaprzeczalny fakt, że zmiana może przez adresatów być postrzegana jako naruszająca ich zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa, a tym samym naruszająca zasadę demokratycznego państwa prawnego²³. Istnienie i ranga zasady zaufania do państwa i prawa nie może jednak prowadzić do wniosku o braku możliwości dokonywania zmian w prawie, w tym w omawianym obszarze. Wprawdzie zaufanie do prawa opiera się na założeniu jego stabilności i przewidywalności²⁴, ale stabilność ta nie ma i nie może mieć charakteru bezwzględnej. Względna stabilność prawa

²² Zob. M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 146.

²³ J. Zegarlicki, *Pewność prawa jako istotna wartość państwa prawnego*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2017/6, nr 2.

²⁴ Jednostka ma prawo oczekiwać, że regulacja nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny – B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 25. Tezę tę odnajdujemy też w wielu wyrokach Trybunału