

21/3/A/2005

WYROK

z dnia 8 marca 2005 r.

Sygn. akt P 15/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski

Teresa Dębowska-Romanowska

Ewa Łętowska – sprawozdawca

Janusz Niemcewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 8 marca 2005 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku:

- 1) czy art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593) jest zgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 184 zd. 1 Konstytucji,
- 2) w razie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją art. 149 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, czy art. 150 tejże ustawy w zakresie, w jakim wyłącza zastosowanie przepisów ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.) do spraw skierowanych do ponownego rozpoznania w wyniku uchylecia ostatecznych decyzji odmawiających przyznania uprawnień z zakresu pomocy społecznej z powodu ich niezgodności z prawem, jest zgodny z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Artykuł 149 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, Nr 99, poz. 1001 i Nr 273, poz. 2703) jest zgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 184 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE:

* Sentencja została ogłoszona dnia 15 marca 2005 r. w Dz. U. Nr 41, poz. 402.

I

A. Wątpliwości konstytucyjne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego występującego z pytaniem.

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, dalej: WSA, postanowieniem z 29 czerwca 2004 r. (sygn. akt II SA/Gd 2156/01) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, dalej: ustawa o pomocy społecznej z 2004 r.) z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 184 zd. 1 Konstytucji. W dalszej kolejności, na wypadek, gdyby Trybunał uznał niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu, WSA wyraził kolejną wątpliwość konstytucyjną. Dotyczy ona wątpliwości co do zgodności art. 150 ustawy o pomocy społecznej. Przepis ten przewiduje stosowanie ustawy nowej (tj. ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.) dla spraw wszczętych i niezakończonych w dniu wejścia tej ustawy. Wątpliwość co do konstytucyjności tego przepisu, podniesiona przez WSA, ma charakter zakresowy. Zastrzeżenia konstytucyjne WSA odnoszą się więc do zakresu, w jakim art. 150 dotyczy spraw kierowanych do ponownego rozpoznania w wyniku uchylecia decyzji negatywnej. Wzorcem konstytucyjnym jest art. 2 Konstytucji.

2. Stan faktyczny sprawy rozpatrywanej przez WSA przedstawiał się następująco:

Decyzją z 23 marca 2001 r. Kierownik Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Miastku odmówił Urszuli Mazurek przyznania zasiłku stałego, powołując się na przepisy art. 27 ust. 1 oraz art. 43 ust. 1 i 3 ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. Uznano bowiem, że w sprawie nie zachodzą przesłanki ustawowe, wymagane do przyznania takiego zasiłku. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Słupsku, a Urszula Mazurek wniosła na nią skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skarżąca argumentowała, że w jej sprawie, wbrew ustaleniom organów administracji, zachodzi konieczność sprawowania stałej opieki nad córką, czego wymaga się jako przesłanki przyznania zasiłku stałego. Skarżąca zarzucała więc zaskarżonej decyzji naruszenie prawa materialnego i niewłaściwą prawną kwalifikację okoliczności faktycznych sprawy.

W czasie gdy skarga oczekiwała na rozpoznanie przez Sąd Administracyjny, 1 maja 2004 r., weszła w życie ustawa o pomocy społecznej z 2004 r., która uchyliła w całości ustawę o pomocy społecznej z 1990 r.

Zgodnie z dyspozycją art. 149 ust. 1 te same ustawy (kwestionowanego w niniejszej sprawie) z dniem wejścia w życie ustawy z pewnymi wyjątkami wygasają decyzje wydane na podstawie poprzedniej ustawy o pomocy społecznej z 1990 r., bez względu na ich merytoryczną treść. Jest to związane z faktem, że ustawa z 2004 r. inaczej określa prawa do pomocy społecznej, niż miało to miejsce w ustawie z 1990 r., a ustawodawca zamierzał odnieść te zmiany także do spraw, w których wydane decyzje administracyjne już uprzednio ukształtowały prawa do wypłaty świadczeń. W związku z tym ustawodawca przewidział zresztą swoisty „system adaptacyjny” dla wielu sytuacji już ukształtowanych, tak aby nie pozbawiać beneficjentów pomocy, lecz by jej świadczenie następowało na innych zasadach (konwersja). Wątpliwości co do konstytucyjności zakwestionowanych przepisów mają zresztą właśnie swoje źródło w tych mechanizmach adaptacyjnych, które – zdaniem pytającego sądu – pomijają pewne sytuacje (w tym sytuacja U. Mazurek), a co jest przyczyną zgłoszonych przez WSA wątpliwości konstytucyjnych.

3. Pytający WSA przyjmuje, że wygaśnięcie przewidziane w art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. dotyczy zarówno tych decyzji, które przyznają określone

uprawnienia z zakresu pomocy społecznej, jak i decyzji o odmowie ich przyznania. To założenie zrodziło pierwszą z dwóch wątpliwości konstytucyjnych przedstawionych w pytaniu skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego. Wygaśnięcie decyzji, w rozumieniu art. 149 ust. 1 nowej ustawy, oznacza eliminację „z mocy samego prawa” z porządku prawnego aktów stosowania prawa administracyjnego. Jeżeli przyjąć, że eliminacja ta dotyczy także decyzji negatywnych, w stosunku do których zawisło postępowanie sądowo-kontrolne, to takie znaczenie art. 149 ust. 1 nowej ustawy o pomocy społecznej ma – zdaniem WSA – zasadnicze znaczenie dla dalszego biegu postępowania w sprawie Urszuli Mazurek. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 161 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) sąd administracyjny umarza postępowanie, jeżeli stało się ono bezprzedmiotowe. Wygaśnięcie z mocy prawa decyzji administracyjnej stanowiącej przedmiot zaskarżenia powoduje, że z chwilą wygaśnięcia przestaje istnieć substrat zaskarżenia, co – jak przyjmuje WSA – skutkuje bezprzedmiotowością postępowania i w konsekwencji prowadzi do konieczności jego umorzenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny przyjmuje tu, że w sprawie Urszuli Mazurek nie ma innego wyjścia, jak stwierdzenie bezprzedmiotowości postępowania i jego umorzenie, co wyklucza merytoryczne rozpatrzenie sprawy. To zaś rozwiązanie wydaje się WSA niezgodne z konstytucyjnym prawem do sądu. W okolicznościach sprawy, stanowiącej podłoże przedstawionego pytania, Sąd Administracyjny uważa, że nie ma prawnych możliwości zbadania legalności zaskarżonego rozstrzygnięcia organu II instancji, albowiem jest zmuszony wydać orzeczenie o charakterze ściśle procesowym.

4. Przedstawiona sytuacja spowodowała pojawienie się wątpliwości konstytucyjnej, przedstawionej Trybunałowi, a dotyczącej art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. Sąd Administracyjny zgłasza bowiem wątpliwość, czy uniemożliwienie przeprowadzenia do końca kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji jest zgodne z konstytucyjnym prawem do sądu.

5. Rozumowanie WSA w tym zakresie przebiega następująco: Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdza, że zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przepis powyższy zawiera zasadniczą część normatywną konstytucyjnej zasady prawa do sądu, która nadto została jeszcze bardziej szczegółowo rozwinięta m.in. przez art. 77 ust. 2 Konstytucji, formułujący względem władzy ustawodawczej kategoryczny nakaz, by ustawa nikomu nie zamykała drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Naruszenie prawa do sądu WSA dostrzega także w fakcie, że wydając postanowienie o umorzeniu postępowania sąd nie może wykazać organowi administracji jego błędów (działalność kontrolo-wychowawcza i prewencyjna). Z art. 184 Konstytucji wypływa zasada wzmacniająca konstytucyjną zasadę prawa do sądu, że kontrolę działalności administracji publicznej sprawuje NSA oraz inne sądy administracyjne. W sprawach z zakresu administracji publicznej, do której to grupy zaliczyć można również sprawę Urszuli Mazurek będącą przedmiotem niniejszego postępowania, prawo do sądu realizowane jest poprzez sądownictwo administracyjne. Skoro zaś art. 184 Konstytucji stwierdza, że NSA sprawuje kontrolę w zakresie określonym w ustawie, to ustawy określające zakres tej kontroli mają charakter dopełniający treść art. 184 zd. 1 Konstytucji w ten sposób, by zapewnić realizację prawa do sądu – poprzez kognicję sądu administracyjnego. Stąd też w zgodzie z art. 45 ust. 1 oraz art. 184 Konstytucji interpretowane być muszą odpowiednie przepisy k.p.a., m.in. art. 16 § 2 k.p.a., w myśl

którego decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach. Z brzmienia powyższego przepisu wynika *expressis verbis* ustanowienie zasady ogólnej prawa do skargi do sądu administracyjnego, której przyjęcie wypływa z art. 2 Konstytucji, w myśl którego Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, państwem gwarantującym jednostce prawo do sądu, które to prawo znalazło swoje odbicie w dyspozycji art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Zasadą jest kontrola decyzji administracyjnej przez sąd. Ani Konstytucja, ze względu na kategoryczne brzmienie art. 77 ust. 2, ani ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w zakresie, w jakim dopełnia treść art. 184 Konstytucji – nie przewidują ograniczeń w kontroli sądowej działalności organów administracji publicznej, wydających decyzje.

W przypadku art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., sąd dostrzegł wprost zamknięcie drogi do sądu, skoro stwierdza się, że decyzje, bez względu na ich przedmiot i sposób rozstrzygnięcia o prawach obywateli, wydane na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów, wygasają z mocy prawa. Na gruncie sprawy Urszuli Mazurek skutki procesowe wskazanej regulacji sprowadzą się do wydania przez sąd rozstrzygnięcia proceduralnego polegającego na umorzeniu postępowania, a nie do kontroli merytorycznej legalności zaskarżonej decyzji. Zamknięcie wprost przez zaskarżone przepisy drogi do ochrony przed sądem administracyjnym naruszonych wolności i praw, stanowi, w ocenie WSA, naruszenie art. 77 ust. 2 w zw. z art. 184 zd. 1 Konstytucji i jest zarazem ograniczeniem w zakresie korzystania z prawa do sądu w ogóle (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

W sprawie Urszuli Mazurek, stanowiącej kanwę postawionego pytania prawnego, szczególnego znaczenia nabiera kwestia umożliwienia obywatelowi realizowania prawa do rozpatrzenia jego sprawy przez sąd administracyjny i skontrolowania legalności decyzji organów administracji publicznej, działających w zakresie pomocy społecznej. Ze względu na powierzone tym organom zadania i cele do spełnienia oraz specyfikę ich działań, konieczna jest zobiektywizowana i oparta na prawie sądowa kontrola legalności decyzji o odmowie przyznania świadczeń z zakresu pomocy społecznej, przede wszystkim wówczas, gdy decyzje te oparte są na kryterium „nieokreślonym”, jak to miało miejsce w niniejszej sprawie. W dacie orzekania przez organ II instancji, obowiązująca wówczas regulacja uzależniała bowiem uzyskanie prawa do zasiłku stałego m.in. od uznania, że dziecko wymaga stałej opieki, polegającej na bezpośredniej, osobistej pielęgnacji i systematycznym współdziałaniu w postępowaniu leczniczym, rehabilitacyjnym oraz edukacyjnym. Należy podkreślić, iż ustawodawca nie określił bliżej zakresu pojęciowego wykorzystywanych w opisanej wyżej regulacji pojęć, takich jak „opieka” i „systematyczne współdziałanie”. Powyższa okoliczność skutkuje tym, że na organie administracji spoczywał obowiązek wyznaczenia granic tych pojęć w ramach swego uznania, co było trudne do zrealizowania, ponieważ są to pojęcia, których zakres jest intuicyjnie wyczuwany, natomiast nie jest w żaden sposób formalnie zakreślony.

W świetle powyższego, w ocenie WSA, nie daje się pogodzić z konstytucyjną zasadą prawa do sądu i rozpatrzenia sprawy przez sąd administracyjny wynikającą z przepisów art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 184 zd. 1 Konstytucji sytuacja, w której skarżąca nie może znaleźć ochrony przysługujących jej praw przed sądem i doprowadzić do skontrolowania legalności decyzji administracyjnej, wydanej przez organ administracji w jej sprawie, w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

6. Wojewódzki Sąd Administracyjny powziął nadto wątpliwość co do konstytucyjności przepisu art. 150 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. Przepis ten głosi: „Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się

przepisy niniejszej ustawy”. Przepis ten do spraw w toku nakazuje więc stosować przepisy ustawy z 2004 r., nie zaś ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. Wątpliwość konstytucyjna istnieje – zdaniem WSA – w wypadku, gdyby uznać (na skutek stwierdzenia w pewnym zakresie niekonstytucyjności art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.), że w sprawach zawisłych przed sądami administracyjnymi w dniu 1 maja 2004 r. jednak należy przeprowadzić do końca kontrolę decyzji administracyjnej, i gdyby na skutek tej kontroli okazało się, że decyzja naruszała prawo. Wtedy bowiem takie sprawy kwalifikowałyby się – zdaniem WSA – jako sprawy „wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.” – o których mowa w art. 150 tejże ustawy. To zaś wymagałoby stosowania do nich przepisów nowych, tj. ustawy z 2004 r. Tymczasem w nowej ustawie nie przewiduje się zasiłków stałych (o który ubiega się Urszula Mazurek). Ich miejsce zajmują zasiłki pielęgnacyjne (o ostrzejszych kryteriach przyznawania). Natomiast wobec osób, które miały ustalone prawo do zasiłku stałego, przewidziano szczególny mechanizm ochronny, mający swe źródło w przepisach ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.). Celem tej ustawy była budowa nowego, wyraźnie odrębnego od systemu pomocy społecznej, systemu pozaubezpieczeniowych świadczeń rodzinnych.

7. Ustawa o świadczeniach rodzinnych weszła w życie także 1 maja 2004 r. (identycznie jak ustawa o pomocy społecznej z 2004 r.). Artykuł 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych wprowadził tzw. świadczenie pielęgnacyjne, które zastąpiło funkcjonujący w pomocy społecznej zasiłek stały. Świadczenie to przeznaczone jest dla osób rezygnujących z aktywności zawodowej, by opiekować się dzieckiem do lat 16 z orzeczoną niepełnosprawnością lub powyżej 16 roku życia z orzeczoną znacznym stopniem niepełnosprawności. Przepis przejściowy tej ustawy w art. 58 ust. 1 natomiast stanowi, że osoba otrzymująca zasiłek stały na podstawie przepisów o pomocy społecznej do dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 1 maja 2004 r., w związku z pielęgnacją dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem, o których mowa w art. 6b ust. 3 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.), nabywa prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17, do 31 sierpnia 2005 r., jeżeli spełnia warunki określone w dotychczasowych przepisach.

8. W nowej regulacji zmieniającej system pomocy społecznej, mając na celu ograniczenie zakresu udzielanej pomocy i działając w zgodzie z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, w art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych przyznano więc prawo podmiotowe do świadczenia pielęgnacyjnego na zmienionych warunkach, ograniczone w czasie. Warunkiem korzystania ze świadczenia pielęgnacyjnego w zamian za zasiłek stały jest uzyskanie przez uprawnionego stosownej decyzji administracyjnej przyznającej taki zasiłek na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów. Tak więc wygaśnięcie decyzji przyznającej zasiłek stały (art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.) nie powoduje utraty świadczeń już przyznanych, które należą się nadal, ale pod nazwą „zasiłek pielęgnacyjny” i na podstawie decyzji wydanej (w miejsce decyzji o zasiłku stałym, która uległa wygaszeniu) na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie reżimu prawnego dla zasiłków pielęgnacyjnych przyznawanych w trybie art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie zaś w trybie reżimu ogólnego zasiłków pielęgnacyjnych (art. 17).

9. Analiza porównawcza zasadniczych elementów konstrukcyjnych zasiłku stałego (przyznawanego na podstawie ustawy z 1990 r.) i świadczenia pielęgnacyjnego (według ustawy z 2004 r.) oraz warunków nabywania praw do tych świadczeń i ich wysokości, zdaniem WSA, prowadzi do wniosku, że po 1 maja 2004 r. zmienił się przede wszystkim krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania wskazanego świadczenia z zakresu pomocy społecznej. Mianowicie, na gruncie dotychczasowych przepisów ustawy o pomocy społecznej z 1990 r., uprawnione do świadczeń były osoby zdolne do pracy, lecz niepozostające w zatrudnieniu ze względu na konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji. W myśl regulacji art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, uprawnionymi do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego są matka lub ojciec, opiekun faktyczny albo opiekun prawny, jeżeli nie podejmują zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub rezygnują z nich w celu sprawowania opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym. Nadto zmianie uległy również zasady określania kryterium dochodowego, od którego spełnienia uzależnione jest nabycie prawa do świadczeń z pomocy społecznej. Ustawą o świadczeniach rodzinnych zmieniono również okres zasiłkowy, tj. okres, na jaki ustala się prawo do świadczeń rodzinnych: z dotychczas obowiązującego od 1 czerwca do 31 maja następnego roku kalendarzowego na okres od 1 września do 31 sierpnia następnego roku kalendarzowego. W świetle ustawy o świadczeniach rodzinnych, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przysługuje osobom spełniającym kryterium podmiotowe, które sprawują opiekę nad dzieckiem do lat 16 z orzeczoną niepełnosprawnością oraz nad dzieckiem powyżej 16 lat z orzeczonym znacznym stopniem niepełnosprawności. Prawa do świadczenia będą zatem pozbawione osoby dotychczas korzystające z zasiłku stałego lub osoby, którym odmówiono prawa do zasiłku pod rządami uchylonej ustawy, jeżeli dziecko ma orzeczony umiarkowany lub lekki stopień niepełnosprawności.

10. Z powyższego wynika, iż jedyną sytuacją faktyczną, która doczekała się regulacji przejściowej w ustawie o świadczeniach rodzinnych jest sytuacja, w której osoby opiekujące się dzieckiem niepełnosprawnym uzyskały jeszcze pod rządami ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. zasiłek stały i zasiłek ten był im wypłacany (art. 58 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Nabyły one bowiem z mocy ustawy o świadczeniach rodzinnych prawo do świadczenia pielęgnacyjnego do 31 sierpnia 2005 r., ponieważ ustawa ta spowodowała konwersję uprawnień do otrzymywanego przed 1 maja 2004 r. zasiłku stałego – w uprawnienia do zasiłku pielęgnacyjnego. Natomiast sytuacje, gdy ubiegający się o zasiłek stały pod rządami dawnej ustawy nie uzyskał jeszcze decyzji ostatecznej i zarazem prawomocnej, nie byłyby objęte regulacją przejściową. Osoby takie mogą co najwyżej ubiegać się o zasiłek pielęgnacyjny na nowych zasadach, przy spełnieniu surowszych przesłanek ogólnych, przewidzianych w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych (por. wyżej pkt 9).

11. Z powyższego – zdaniem WSA – wynika, że pozbawione dobrodziejstwa korzystania z przepisu przejściowego art. 58 ustawy o świadczeniach rodzinnych są osoby, co do których wydano decyzje odmawiające przyznania uprawnień. Osoby te nie mogą bowiem korzystać z mechanizmu wskazanego w art. 58 ustawy o świadczeniach rodzinnych, i to nawet w wypadku, gdyby rozstrzygnięcia o odmowie przyznania zasiłku stałego były wydane z pogwałceniem prawa. W konsekwencji, jak zauważył WSA, ustawodawca przerzucił na uprawnionych skutki prawne błędnych decyzji ostatecznych, wydanych na podstawie uchylonej ustawy o pomocy społecznej z 1990 r., i wykluczył w stosunku do nich możliwość uzyskania konwersji uprawnień, o której mowa w art. 58 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wynika to z faktu, że osoby te należy traktować

wedle WSA jako podmioty spraw „wszczętych i niezakończonych” w dniu 1 maja 2004 r. (art. 150 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.). Te zaś sprawy podlegają reżimowi prawa nowego („ogólny” reżim zasiłków pielęgnacyjnych z art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych), a nie szczególnemu reżimowi przejściowemu, konwertującemu (art. 58 ustawy o świadczeniach rodzinnych) przyznane uprawnienia do zasiłków stałych (na podstawie ustawy o pomocy społecznej z 1990 r.) w zasiłki pielęgnacyjne przysługujące do 31 sierpnia 2005 r.

12. Wojewódzki Sąd Administracyjny swe wątpliwości co do zgodności art. 150 nowej ustawy o pomocy społecznej z Konstytucją motywuje istnieniem konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Zasada ta zdaniem WSA wymaga takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji. W dziedzinie prawodawczej działalności państwa zasada ta stwarza w szczególności obowiązek kształtowania prawa w taki sposób, by nie ograniczać wolności obywateli, jeśli tego nie wymaga ważny interes społeczny lub indywidualny, chroniony Konstytucją, obowiązek przyznawania obywatelom praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji realizacji tych praw, obowiązek stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli, dokonywania zmian w obowiązujących przepisach z zastosowaniem reguł stanowienia przepisów przejściowych i wreszcie – obowiązek nienadawania przepisom prawnym mocy wstecznej. W ostatnim przypadku zasada zaufania wymaga, by mocy wstecznej nie nadawać przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli i pogarszają ich sytuację prawną. Stałość prawa wiąże się z ochroną pewnych istotnych wartości. Jego zmiana nie powinna następować bez dostatecznie ważnych przyczyn. W odniesieniu do skutków prawnych zastosowania kwestionowanego przepisu WSA stwierdził, iż wyrażnie pogorszy się sytuacja prawna obywateli, którym w sposób niezgodny z prawem odmówiono prawa do zasiłku stałego. Po pierwsze, nie będzie można skontrolować takiej decyzji w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Gdyby jednak było to możliwe, a efektem kontroli byłoby stwierdzenie naruszenia prawa w decyzji i jej uchylenie oraz skierowanie do ponownego rozpoznania wniosków, złożonych jeszcze pod rządami ustawy o pomocy społecznej z 1990 r., zastosowanie znajdą (wedle WSA), na podstawie art. 150 nowej ustawy, przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych. W tej bowiem ustawie uregulowano świadczenie należne w razie pozostawania bez zatrudnienia ze względu na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Toteż nawet jeśli tym osobom bezzasadnie i z naruszeniem prawa odmówiono w okresie przed 1 maja 2004 r. przyznania zasiłku stałego, fakt ten nie daje możliwości wykazania go w postępowaniu przed sądem administracyjnym, ponieważ rozpatrzenie skargi przed WSA musi się kończyć umorzeniem postępowania z uwagi na jego bezprzedmiotowość, spowodowaną wygaśnięciem kontrolowanej decyzji. Tak więc – po drugie – osoby, którym w sposób niezgodny z prawem odmówiono prawa do zasiłku stałego, nie będą objęte reżimem konwersji zasiłku stałego na zasiłek pielęgnacyjny. Konwersja taka jest bowiem możliwa tylko w sytuacji, gdy w dniu wejścia ustawy w życie zasiłek stały był przyznany decyzją. Z kolei, ponieważ art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych w odmienny (w porównaniu z przesłankami przyznania zasiłku stałego) sposób określa zakres podmiotowy i przedmiotowy przesłanek warunkujących nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, przeto w grupie osób pozbawionych możliwości konwersji znajdują się osoby, którym w nowym reżimie prawnym w ogóle zasiłek pielęgnacyjny nie może być przyznany, a które byłyby poddane konwersji, gdyby w stosunku do nich nie wydano decyzji naruszającej prawo.

13. Zdaniem WSA, z przedstawionego stanu faktycznego i prawnego wynika, że poza zakresem regulacji wprowadzonych nowymi przepisami, w tym także przepisami przejściowymi, chroniącymi prawa osób, którym przysługiwały prawa do zasiłku stałego, pozostały sytuacje odpowiadające hipotezę okolicznościom faktycznym niniejszej sprawy.

14. Na zakończenie WSA podniósł, że wyjaśnienie, czy przepis art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. jest zgodny z Konstytucją, ma znaczenie dla dalszego biegu postępowania sądowoadministracyjnego zainicjowanego skargą Urszuli Mazurek, a tym samym ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W razie bowiem przesądzenia przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności powołanego wyżej przepisu, merytoryczne rozpoznanie sprawy przez sąd pozwoli na uchylenie zaskarżonej decyzji i skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania. Odpowiedź na drugie postawione pytanie, w zakresie zgodności art. 150 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. z art. 2 Konstytucji, pozwoli sądowi na sformułowanie pod adresem organów administracji oceny prawnej oraz wskazań co do dalszego postępowania w zgodzie z dyspozycją art. 153 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w myśl którego ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania, wyrażone w orzeczeniu sądu, wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność były przedmiotem zaskarżenia. Oznacza to, że organ administracji jest obowiązany rozpatrzyć sprawę ponownie, stosując się do oceny prawnej i wskazań zawartych w uzasadnieniu wyroku, bez względu na poglądy prawne wyrażone w orzeczeniach sądowych oraz orzeczeniach organów administracji w innych sprawach. To, zdaniem WSA, uzasadnia wystąpienie z pytaniem o konstytucyjność przepisu art. 150 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., albowiem WSA, uchylając zaskarżoną decyzję, wykorzysta kwestionowany przepis w trakcie interpretacji i stosowania prawa przy formułowaniu oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania w rozumieniu art. 153 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W konsekwencji przedmiotem kontroli w trybie pytania prawnego może być art. 150 nowej ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., albowiem od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie niniejszej sprawy w zakresie sformułowania wiążącej dla organu administracji oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania.

B. Marszałek Sejmu w piśmie z 3 marca 2005 r. przedstawił stanowisko, że art. 149 ust. 1 i art. 150 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. są zgodne z wzorcami konstytucyjnymi wskazanymi w pytaniu. Jednym z celów zmiany systemu pomocy społecznej było zmodyfikowanie i zaostrożenie kryteriów udzielanych świadczeń, czego bezpośrednim następstwem było też ograniczenie wypadków, w których miały być one przyznawane. Zasada wygaśnięcia dotychczasowych decyzji (co przewiduje zaskarżony art. 149 ust. 1 ustawy) była, zdaniem Marszałka Sejmu, racjonalna i zmierzała do wyeliminowania sytuacji, w których osoby znajdujące się w identycznej sytuacji życiowej otrzymywałyby świadczenia w różnej wysokości, w zależności od daty wydania decyzji. Istnienie art. 150 ustawy jest konsekwencją art. 149 ust. 1. Daje bowiem wskazówkę co do prawnego reżimu, jakiemu podlegają sprawy „w toku” w dacie wejścia w życie nowej ustawy. Zakres konwersji zasiłków stałych (przyznanych pod rządem dawnej ustawy) z zasiłkami pielęgnacyjnymi (z ustawy nowej) wskazuje na to, że decyzje nieprawomocne wydane przed 1 maja 2004 r. w razie niewygaśnięcia podlegałyby weryfikacji pod kątem spełnienia warunków określonych w znowelizowanym art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Marszałek Sejmu przypomniał, że równowaga finansów publicznych jest wartością chronioną konstytucyjnie, co wymaga – przy ocenie konstytucyjności jej rozwiązań – oceny celu tej regulacji prawnej.

C. Stanowisko Prokuratora Generalnego.

W piśmie z 16 grudnia 2004 r. – formułując wniosek o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym) – Prokurator Generalny kwestionuje założenie spoczywające u podstaw wystąpienia przez WSA z wątpliwością konstytucyjną, a mianowicie tezę, iż art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej powoduje bezprzedmiotowość postępowania sądowoadministracyjnego. Zdaniem Prokuratora Generalnego teza o konieczności wydania orzeczenia procesowego umarzającego postępowanie z powodu jego bezprzedmiotowości – jest nieuzasadniona. Byłoby tak, gdyby art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. miał skutki sięgające poza datę początkową wejścia w życie ustawy, tj. 1 maja 2004 r. Tymczasem przepis ten, o charakterze materialnoprawnym działa na przyszłość, od tej daty, i bynajmniej nie powoduje skutków w postaci „uznania za niebyłe” tego, co wydarzyło się w zakresie uprawnień do pomocy społecznej przed 1 maja 2004 r.

II

Na rozprawie, wobec nieobecności przedstawiciela sądu zadającego pytanie, sędzia sprawozdawca złożyła sprawozdanie dotyczące wątpliwości konstytucyjnej przedstawionej w pytaniu WSA w Gdańsku.

Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie, z tym że przedstawicielka Sejmu stwierdziła, iż jej zdaniem jest wątpliwe stanowisko pytającego sądu co do bezprzedmiotowości postępowania, skoro ocenie sądu podlega zgodność ze stanem prawnym ze względu na datę wydania decyzji administracyjnej.

Przedstawicielka Prokuratora Generalnego przedstawiła stanowisko merytoryczne, w którym stwierdziła, że art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. jest zgodny z Konstytucją.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wątpliwości konstytucyjne przedstawione w pytaniu.

1.1. Problem konstytucyjny dotyczy dwóch kwestii. Po pierwsze chodzi o zgodność z konstytucyjnym prawem do sądu w sytuacji, gdy zaskarżony przepis (art. 149 ust. 1 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; dalej: ustawa o pomocy społecznej z 2004 r.), przewidując wygaśnięcie decyzji administracyjnych, odnosi to także do tych decyzji, których kontrola zawisa przed sądem administracyjnym. Wtedy bowiem – wedle tezy pytającego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku (dalej: WSA) – sąd nie ma możliwości doprowadzenia kontroli do końca i wydania rozstrzygnięcia merytorycznego; musi bowiem wydać orzeczenie procesowe o umorzeniu postępowania, a to z uwagi na jego bezprzedmiotowość (art. 161 § 1 pkt 3 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Druga wątpliwość konstytucyjna pojawia się dopiero w wypadku uznania niekonstytucyjności art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.

z przyczyn wskazanych przez WSA. Gdyby bowiem okazało się, że jednak sąd może przeprowadzić kontrolę decyzji w postępowaniu zawisłym w dniu 1 maja 2004 r., to mechanizm przepisów przejściowych (art. 150 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., w związku z art. 17 i art. 58 ustawy o świadczeniach rodzinnych) wyklucza możliwość konwersji uprawnień do zasiłku stałego w uprawnienia do zasiłku pielęgnacyjnego w odniesieniu do tych uprawnionych do zasiłku stałego, w stosunku do których dopiero decyzja wydana po uchyleniu przez WSA decyzji odmawiającej jako naruszającej prawo miałyby być podjęta po 1 maja 2004 r. To zaś budzi zastrzeżenia WSA co zgodności takiej sytuacji z art. 2 Konstytucji.

1.2. Rozumowanie pytającego sądu przyjmuje więc za podstawową przesłankę całego dalszego wnioskowania, na którym oparto wątpliwości konstytucyjne, tezę, że na gruncie toczącego się postępowania administracyjno-sądowego, skutki art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. (wygaśnięcie decyzji wydanych na podstawie ustawy, którą ustawa z 2004 r. uchyliła) automatycznie wypełniają hipotezę art. 161 § 1 pkt 3 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Inaczej mówiąc, WSA zakłada, iż art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. musi być uznany za powodujący bezprzedmiotowość postępowania sądowoadministracyjnego wobec decyzji negatywnych, na które skargę złożono przed 1 maja 2004 r. Jeżeli jednak okazałoby się, że to założenie nie jest uzasadnione, upada fundament, na którym oparto całe wnioskowanie o wątpliwości konstytucyjnej w odniesieniu do art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.

1.3. Ponadto w takim wypadku brak byłoby podstaw do zajęcia się przez Trybunał Konstytucyjny dalszym zarzutem, dotyczącym art. 150 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. Ta wątpliwość konstytucyjna została bowiem zgłoszona tylko w odniesieniu do sytuacji i przy założeniu, że art. 149 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. jest częściowo niekonstytucyjny, z uwagi na naruszenie prawa do sądu zgłoszone tylko na wypadek orzeczenia niekonstytucyjności.

1.4. Trybunał Konstytucyjny powinien zatem w pierwszej kolejności zweryfikować wstępną tezę WSA, jakoby art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., powodujący wygaśnięcie z dniem 1 maja 2004 r. decyzji wydanych na podstawie ustawy z 1990 r., wymagał – z uwagi na brak substratu kontroli – zakończenia zawisłych przed sądem spraw o kontrolę zgodności z prawem decyzji administracyjnych odmawiających przyznania zasiłku stałego – wydaniem orzeczenia umarzającego na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Teza ta bowiem przesądza o dalszym rozumowaniu WSA i istnieniu wątpliwości konstytucyjnych przedstawionych Trybunałowi Konstytucyjnemu. Gdyby więc teza ta potwierdziła się, można byłoby w dalszej kolejności dokonać analizy kwestii: czy umorzenie postępowania przed NSA w trybie art. 161 § 1 pkt 3 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi narusza konstytucyjne prawo do sądu i czy potwierdzają to zgłoszone w pytaniu wzorce konstytucyjne. Natomiast brak potwierdzenia tezy wyjściowej WSA staje się warunkiem koniecznym i zarazem wystarczającym, aby uznać, że brak jest podstaw do kontynuowania kontroli konstytucyjności wskazanych przepisów. Trybunał Konstytucyjny w ramach kontroli zainicjowanej pytaniem jest bowiem związany jego granicami i sposobem sformułowania przedmiotu wątpliwości.

2. Czy rzeczywiście art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. wyklucza możliwość wydania orzeczenia merytorycznego w sprawach zawisłych przez sądami administracyjnymi w dniu 1 maja 2004 r.?

2.1. Prokurator Generalny w swym piśmie z 16 grudnia 2004 r. trafnie zwraca uwagę, że na tle art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. wygaśnięcie decyzji prawomocnej (już niepodlegającej kontroli sądowoadministracyjnej) i decyzji ostatecznej (decyzja negatywna zaskarżona, której kontrola zawisła przed sądem administracyjnym) – ma zróżnicowane skutki prawne. W tym drugim wypadku nie jest bynajmniej oczywiste (jak to przyjmuje WSA), że od momentu wygaśnięcia, dalsze postępowanie kontrolne, sądowoadministracyjne, jest automatycznie bezprzedmiotowe. Wymaga zatem dowodu (a nie – jak to przyjęto – założenia), że art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. automatycznie powoduje konieczność zastosowania art. 161 § 1 pkt 3 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (umorzenie postępowania z powodu bezprzedmiotowości).

2.2. Artykuł 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. jest przepisem materialnoprawnym, nie zaś procesowym. Przewiduje on wygaśnięcie wszystkich decyzji, lecz ze skutkiem *ex nunc*, tj. z datą wejścia w życie ustawy z 2004 r. Natomiast wygaśnięcie decyzji nie powoduje „uznania za niebyłe” tego, co się wydarzyło od momentu wydania decyzji – do 1 maja 2004 r. Tak byłoby, gdyby art. 149 ust. 1 przypisywać skutek *ex tunc*. Wtedy jednak pojawiałby się, np. problem zwrotu już wypłaconych zasiłków. Decyzja w kwestii zasiłku jest bowiem zdarzeniem nakładającym powinność wypłacania zasiłków (świadczenia powtarzalne w ramach nawiązanego stosunku o charakterze ciągłym). Wygaśnięcie decyzji przyznającej świadczenia powoduje, że ustaje (od daty wygaśnięcia) obowiązek wypłacania świadczeń na przyszłość, co w niczym nie narusza podstawy prawnej i prawidłowości dotychczas wypłaconych świadczeń. Tak jest w wypadku wygaśnięcia decyzji pozytywnych (przyznających zasiłek). Natomiast w wypadku decyzji negatywnej, nawet jej wygaśnięcie nie zdezaktualizuje powinności dokonania kontroli przez sąd administracyjny. Badanie zgodności z prawem decyzji dotyczy bowiem momentu jej wydania, a więc zdarzenia przed 1 maja 2004 r. i – co za tym idzie – oceny, czy odmówienie wypłacania zasiłku za okres do 1 maja 2004 r. – było zgodne z prawem. Chodzi bowiem o to, czy decyzja (wydana przed 1 maja 2004 r.) była zgodna z prawem, czy też prawo naruszała. Jeżeli okazałoby się, że decyzja negatywna była z prawem niezgodna, to dokonanie przez WSA tej konstatacji powoduje, że za okres do wejścia w życie ustawy z 2004 r. stronie należało przyznać zasiłek. Strona była zaś zasiłku tego pozbawiona tylko dlatego, że organ administracji naruszył prawo, wydając decyzję negatywną. Dlatego też należy się zgodzić z Prokuratorem Generalnym, który – cytując E. Bojanowskiego [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. J. Lang, Warszawa 2004, s. 240-241 – pisze, że „skoro sytuacja prawna skarżącego została ustalona już wcześniej, zadaniem sądu administracyjnego nie jest dalsze jej kształtowanie, a wyłącznie ocena tego, co już miało miejsce pod kątem zgodności z prawem”. W dalszym ciągu Prokurator Generalny trafnie wywodzi, że „jeśli wygaśnięcie decyzji wywołuje skutek na przyszłość, a skarżący ma nadal interes prawny w żądaniu rozstrzygnięcia sprawy, nie można mówić o bezprzedmiotowości postępowania. Czym innym jest bowiem – z punktu widzenia toczącego się postępowania sądowego – uchylenie decyzji w taki sposób, że traci ona swój byt od chwili wydania (...) a czym innym jest, gdy zachowane zostały materialne i procesowe skutki jej wydania przez wskazanie określonej daty”, od której wygaśnięcie wywiera prawny skutek. Tak więc, wbrew założeniu WSA, wygaśnięcie na mocy art. 149

ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. decyzji odmawiającej zasiłku stałego bynajmniej nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania sądowoadministracyjnego w odniesieniu do tej decyzji. Co więcej, ponieważ z punktu widzenia mechanizmów ochronnych, związanych z regulacją kwestii intertemporalnej w zakresie ustawy o pomocy społecznej i sprzężonej z nią ustawy o świadczeniach rodzinnych, istotne jest, czy dana osoba w dniu wejścia w życie obu ustaw miała prawo do zasiłku stałego (aby móc skorzystać z konwersji w zasiłek pielęgnacyjny), tym bardziej istotne jest, aby postępowanie kontrolne w zakresie decyzji odmawiającej przyznania zasiłku zakończyć orzeczeniem merytorycznym. Brak tu więc podstaw do twierdzenia, jakoby po 1 maja 2004 r. postępowanie przed WSA było bezprzedmiotowe.

2.3. Sam art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. jako przepis materialnoprawny nie nakazuje wprost umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego jako bezprzedmiotowego. Wniosek w tej kwestii (ocena, że sytuacja wymaga zastosowania art. 161 § 1 pkt 3 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) jest wynikiem interpretacji przyjętej przez WSA. Sąd ten uznał, że sytuacja, z jaką ma do czynienia na tle sprawy U. Mazurek, jest wypełnieniem hipotezy obu cytowanych przepisów, a więc stanowi wypadek bezprzedmiotowości postępowania, co wymaga jego umorzenia. Na tle niniejszego pytania prawnego wstępne założenie, na którym oparto dalsze wywody pytania – jest więc fałszywe. W sprawie nie występuje bezprzedmiotowość postępowania. Sąd może więc prowadzić postępowanie sprawdzające i może wydać merytoryczne orzeczenie. Wtedy nie tylko nie powstają dalsze wątpliwości konstytucyjne, ale i otwiera się droga (w wyniku stosownego pouczenia przez orzekający sąd administracyjny organów administracji co do dalszego biegu sprawy) do ewentualnego uzyskania przez osobę skarżącą statusu osoby uprawnionej do zasiłku stałego na datę 1 maja 2004 r. To zaś umożliwia osobie tej skorzystanie z art. 58 ustawy o świadczeniach rodzinnych (konwersja uprawnień do zasiłku stałego w zasiłek pielęgnacyjny, czasowy).

3. Konieczność wydania wyroku merytorycznego w kwestii wątpliwości konstytucyjnej.

3.1. Fakt, iż podstawa wątpliwości konstytucyjnych zgłaszanych przez WSA okazała się wadliwa, skłonił Prokuratora Generalnego do wniosku o potrzebie umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym). Trybunał Konstytucyjny pogląd ten podziela tylko w zakresie, w jakim dotyczy to zarzutu niekonstytucyjności art. 150 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. Umorzenie postępowania jest bowiem rozstrzygnięciem procesowym. Natomiast istotą sprawy w niniejszym postępowaniu jest niezasadność wątpliwości konstytucyjnej (rozstrzygnięcie merytoryczne). Tak więc analiza pytania WSA nie dostarczyła materiału obalającego domniemanie konstytucyjności art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. W takiej sytuacji należało wydać wyrok merytoryczny (por. podobnie w wyroku z 13 stycznia 2005 r., sygn. P 15/02, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 4).

3.2. Natomiast w odniesieniu do pozostałej części wątpliwości prawnych zgłoszonych w pytaniu, należało postępowanie umorzyć. Trybunał Konstytucyjny nie badał bowiem kwestii tam podniesionych, skoro: nie zrealizowała się przesłanka wskazana w samym pytaniu (co określa zakres kontroli dokonywanej przez TK), tj. orzeczenie niekonstytucyjności art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.

4. Skutki orzeczenia.

Podważenie wstępnej przesłanki decydującej o wątpliwościach konstytucyjnych WSA spowodowało wydanie przez Trybunał wyroku afirmującego konstytucyjność art. 149 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. i brak analizy konstytucyjności art. 150 tejże ustawy, co spowodowało umorzenie postępowania w dalszej części. Z tej też przyczyny brak jest podstaw do dalszej analizy przez Trybunał Konstytucyjny zagadnienia, czy art. 150 ustawy, mówiąc o „sprawach wszczętych i niezakończonych”, powinien być odczytany jako dotyczący spraw niezakończonych decyzją ostateczną i zarazem prawomocną, czy tylko decyzją ostateczną. Ta kwestia – od której zależą dalsze losy sprawy U. Mazurek – gdyby WSA uchylił kontrolowaną decyzję i miał udzielać wskazówek organowi administracji – jest kluczowa dla dalszego biegu sprawy. Dokonanie stosownej wykładni jest jednak prerogatywą WSA. W tej sytuacji rozstrzygnięcie sprawy U. Mazurek musi nastąpić przez WSA, który sam musi nie tylko dokonać merytorycznej oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji negatywnej, ale także wykładni przepisów na użytek dalszych losów sprawy – w zakresie udzielenia organowi administracji stosownych pouczeń i sugestii co do sposobu działania, gdyby – hipotetycznie – nastąpiło uchylenie decyzji negatywnej. Trybunał Konstytucyjny nie jest władny zastępować WSA w zakresie oceny i wykładni sytuacji U. Mazurek w odniesieniu do możliwości konwersji jej uprawnień zasiłkowych (art. 150 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. w związku z art. 17 i art. 58 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Na marginesie sprawy należy tylko wskazać, że WSA jest zobowiązany do dokonywania wykładni zgodnej z Konstytucją i że jest to postać bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy (art. 8 Konstytucji).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.