



Warszawa, 01/02/2008r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-519862-III/05/JA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00

Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 85 ust. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593, Nr 99, poz. 1001, Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 64, poz. 565, Nr 94, poz. 788, Nr 164, poz. 1366, Nr 179, poz. 1487, Nr 180, poz. 1493, z 2006 r. Nr 144, poz. 1043, Nr 186, poz. 1380, Nr 249, poz. 1831, Nr 251, poz. 1844 oraz z 2007 r. Nr 35, poz. 219, Nr 36, poz. 226, Nr 48, poz. 320, Nr 120, poz. 818, Nr 209, poz. 1519 i Nr 221, poz. 1649) z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

1. Na tle skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich pojawił się problem konstytucyjności przepisu art. 85 ust. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 ze zm.), zawierającego upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia w drodze rozporządzenia, zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka oraz stawki na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej, przy uwzględnieniu potrzeby prawidłowego funkcjonowania placówki.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej rozporządzenia wydawane są przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Muszą mieć nadto charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (muszą określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (muszą określać zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu) oraz treściowym (muszą zawierać wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego). Tego ostatniego warunku nie spełnia upoważnienie zawarte w art. 85 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej.

2. Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie wyrażał stanowisko w zakresie obowiązków, jakie na ustawodawcę nakłada art. 92 ust. 1 Konstytucji RP (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98, OTK nr 7/1999, poz. 156, z dnia 14 grudnia 1999 r. sygn. akt K 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162, z dnia 13 listopada 2001 r. K 16/01, OTK ZU nr 8/2001 poz. 250, z dnia 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37, z dnia 20 maja 2003 r., sygn. akt K 56/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 42). W powołanych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny uwzględniając poglądy doktryny oraz stanowisko Rady Legislacyjnej (por. Przegląd Legislacyjny z 1998 r. Nr 3-4) ustalił znaczenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP stwierdzając, że przede wszystkim przepis ten dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie ustawowe, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę „wytycznych” dotyczących treści aktu, nawet przy spełnieniu pozostałych wymagań zawartych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, ma charakter blankietowy i jest sprzeczne z Konstytucją RP. „Wytyczne” przy tym nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru (np. ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że rozporządzenie określi „ogólne zasady”), gdyż w takiej postaci mogą również stanowić warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia.

W swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, ustanawiając wymóg zawarcia w upoważnieniu ustawowym do wydania rozporządzenia przez organ wykonawczy „wytycznych dotyczących treści aktu” nie definiuje jednak pojęcia wytycznych. Pod rządami Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Rada Legislacyjna zdefiniowała „wytyczne” jako „wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazujące kierunki merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz”. Rada Legislacyjna ustaliła, że wytyczne mogą przybierać różną postać redakcyjną. „Wytyczne” mogą mieć zarówno charakter negatywny (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć aktu wykonawczego do ustawy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy) jak i charakter pozytywny (np. wskazując kryteria, którymi powinien kierować się twórca rozporządzenia normując przekazany mu zakres spraw, wskazując cele, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). W każdym razie, ustawa musi zawierać pewne wskazania wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu, czy też eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań). Niedopuszczalne jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek. Ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać upoważnionemu prawodawcy zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Akt wykonawczy wydany w oparciu o wadliwe, w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, upoważnienie ustawowe traci bowiem swój wykonawczy charakter i nie może w sposób pozytywny przejść testu zgodności z Konstytucją RP.

Wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego nie muszą być - jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyrok z dnia 29 maja 2002 r. sygn. akt P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36) - zamieszczone w przepisie zawierającym delegację do wydania aktu wykonawczego. Dopuszczalne jest także ich umieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile możliwe jest precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Oznacza to, że brak wytycznych co do treści aktu wykonawczego nie dyskwalifikuje jeszcze przepisu upoważniającego (choć świadczy o jego legislacyjnej ułomności), gdyż problem istnienia wytycznych powinien być rozpatrywany w kontekście normatywnym całej ustawy. Można bowiem założyć, że pomimo braku wytycznych w przepisie upoważniającym szczegółowy kontekst normatywny ustawy powoduje, że organ wydający rozporządzenie niejako pośrednio, poprzez szczegółowe normy ustawy, może zrekonstruować założenia do odpowiedniego zbudowania treści wytycznych. Jeżeli jednak taka rekonstrukcja nie jest

możliwa, to wówczas przepis zawierający upoważnienie ustawowe będzie musiał być uznany za niekonstytucyjny.

3. Powyższych wymogów, konstytucyjnych, stawianych upoważnieniom ustawowym, nie spełnia zaskarżone, zawarte w 85 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej, upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia w drodze rozporządzenia, zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka oraz stawki na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej, przy uwzględnieniu potrzeby prawidłowego funkcjonowania placówki. Przepis ten, poza wskazaniem potrzeby uwzględnienia prawidłowego funkcjonowania placówki rodzinnej, nie zawiera żadnych wytycznych, chociażby co do kierunków szczegółowego uregulowania tych kwestii. Wytyczne takie nie wynikają także z art. 85 ust. 2, który określa zasady finansowania placówek rodzinnych poprzez wskazanie rodzajów środków finansowych przeznaczonych na funkcjonowanie placówki rodzinnej. W świetle tego przepisu środki finansowe na bieżące funkcjonowanie placówki obejmują zryczałtowaną kwotę na utrzymanie dziecka oraz stawki na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej. Z kolei art. 85 ust. 3 przyznaje radzie powiatu uprawnienie do zwiększenia w drodze uchwały kwot tego ryczałtu oraz stawek. Przepisy te, a także inne przepisy ustawy o pomocy społecznej, nie zawierają zatem wskazań, które mogą być uznane za wytyczne w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Upoważnienie pozostawiło organowi wykonawczemu absolutną swobodę w uregulowaniu przedmiotowej materii, ponieważ kwotę na utrzymanie dziecka oraz stawki na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej określa rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 5 listopada 2004 r. w sprawie określenia zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka oraz stawek na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 245, poz. 2461 ze zm.). Pomimo braku zawarcia w ustawie o pomocy społecznej wytycznych w rozporządzeniu określono, w niczym nieskrępowany, niemalże całkowicie dowolny sposób zamknięty katalog wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem placówki rodzinnej oraz wydatków związanych z utrzymaniem dziecka. Przepisy rozporządzenia stanowią iż zryczałtowaną kwotę na utrzymanie dziecka przeznacza się na:

- 1) wyżywienie dostosowane do potrzeb rozwojowych dziecka;
- 2) wyposażenie w odzież, obuwie, bieliznę i inne przedmioty osobistego użytku stosownie do wieku i indywidualnych potrzeb dziecka, środki higieny osobistej, podręczniki, pomoce i przybory szkolne, koszty przejazdu do i z miejsca uzasadnionego pobytu poza placówką zajęcia kulturalne, rekreacyjne i sportowe, zabawki odpowiednie do wieku rozwojowego dziecka, miesięczną drobną kwotą do własnego dysponowania przez dziecko umieszczone w placówce rodzinnej,

w wysokości określonej przez przepisy o placówkach opiekuńczo-wychowawczych, opłatę za pobyt w bursie lub internacie, jeżeli dziecko uczy się poza miejscowością, w której mieści się placówka.

Natomiast stawkę na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym ustala się w wysokości kwoty odpowiadającej wydatkom ponoszonym na: czynsz, opłaty za energię elektryczną i ciepłą, wodę, gaz, odbiór nieczystości stałych i płynnych, windę, antenę zbiorczą, abonament telewizyjny i radiowy, wydatki związane z kosztami eksploatacji i remontów, zaliczki na koszty zarządu nieruchomością wspólną, z uwzględnieniem podatku od nieruchomości i opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów. W przypadku domu jednorodzinnego stawkę tę ustala się w wysokości kwoty odpowiadającej wydatkom ponoszonym na opłaty za energię ciepłą i elektryczną, wodę, gaz, odbiór nieczystości stałych i płynnych, abonament telewizyjny i radiowy, ryczałt na zakup opału, wydatki związane z kosztami eksploatacji i remontów, z uwzględnieniem podatku od nieruchomości i opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów.

W rozporządzeniu zostały także określone stawki na wydatki związane z:

- usługami telekomunikacyjnymi - abonament i limit miesięcznych połączeń telefonicznych w ruchu automatycznym,
- bieżącymi naprawami i remontami,
- wyposażeniem placówki rodzinnej w sprzęt niezbędny dla umieszczonych w niej dzieci z uwzględnieniem standardu usług świadczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, określonego w przepisach o placówkach opiekuńczo-wychowawczych,
- świadczeniami zdrowotnymi nieobjętymi ubezpieczeniem zdrowotnym na zasadach określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,
- na wyrównywanie opóźnień w nauce.

Takie sformułowanie przepisów rozporządzenia oznacza, że inne wydatki, nawet gdyby w sposób nie budzący wątpliwości były związane z bieżącym funkcjonowaniem placówki rodzinnej, nie mogą być brane pod uwagę przy finansowaniu tej placówki. W skargach kierowanych do Rzecznika podnoszono w szczególności okoliczność, że prowadzący placówkę rodzinną będący właścicielami domu jednorodzinnego, w którym ma siedzibę placówka, nie mają możliwości uzyskania od organu prowadzącego placówkę środków finansowych z tytułu czynszu oraz udostępnienia prywatnej własności.

Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku przeznaczenia zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka na inne, niż enumeratywnie wymienione w rozporządzeniu, cele - nawet wówczas, gdy będą to cele w sposób oczywisty związane z utrzymaniem dziecka w placówce rodzinnej.

5. W świetle powyższego należy uznać, że wobec braku w art. 85 ust. 7 oraz w całej ustawie o pomocy społecznej wytycznych dla szczegółowego uregulowania w akcie wykonawczym zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka oraz stawek na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej, upoważnienie zawarte w tym przepisie ma charakter blankietowy. Jest to równoznaczne z oceną, że art. 85 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Zaskarżony przepis odnosi się do doniosłej w swej istocie materii gwarantującej funkcjonowanie placówek rodzinnych. Utrata mocy przepisu z datą ogłoszenia ewentualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego jego niezgodność z wzorcem konstytucyjnym, przynieść by mogła liczne niepożądane skutki. Z tego względu celowe byłoby rozważenie opóźnienia utraty mocy zaskarżonych przepisów na okres dwunastu miesięcy.

Mając na względzie przedstawione argumenty, wnoszę jak na wstępie.

/-/Janusz Kochanowski